ISSN 2359-5280

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO | IPRI

Cadernos de Política Exterior

ANO XI • NÚMERO 17 • 2025

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI

N. 17

Cadernos de Política Exterior

Neste número:

- A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro
- Comércio e meio ambiente na OMC: evolução recente e desafios para o Brasil
- Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões jurídica e política
- Do Rio a Joanesburgo: princípios, caminhos e desafios para o financiamento da bioeconomia no G20
- Está o Direito Internacional em crise?
- Que paz pode o Conselho de Segurança das Nações Unidas promover?
- Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL): desafios do inter-regionalismo e do FOCALAL
- IA e ESG Global 2025: cooperação internacional para empresas sustentáveis
- Metacognição e Relações Internacionais no contexto da Inteligência Artificial
- Las rutas de integración física Brasil-Peru: desde La IIRSA hasta los días de hoy
- Soja sustentável e diplomacia comercial: cenários estratégicos para a relação Brasil–China rumo à COP30
- De Baku para Belém: as lacunas da arquitetura global de financiamento climático e os desafios do Brasil na COP30
- Mulheres migrantes e refugiadas no Brasil: saúde mental, políticas públicas e acolhimento com perspectiva de gênero

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG

Cadernos de Política Exterior

ano XI • número 17 • 2025

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
IPRI

Neste número:

A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro

Comércio e meio ambiente na OMC: evolução recente e desafios para o Brasil

Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões jurídica e política

Do Rio a Joanesburgo: princípios, caminhos e desafios para o financiamento da bioeconomia no G20

Está o Direito Internacional em crise?

Que paz pode o Conselho de Segurança das Nações Unidas promover?

Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL): desafios do inter-regionalismo e do FOCALAL

IA e ESG Global 2025: cooperação internacional para empresas sustentáveis

Metacognição e Relações Internacionais no contexto da Inteligência Artificial

Las rutas de integración física Brasil-Peru: desde La IIRSA hasta los días de hoy

Soja sustentável e diplomacia comercial: cenários estratégicos para a relação Brasil–China rumo à COP30

De Baku para Belém: as lacunas da arquitetura global de financiamento climático e os desafios do Brasil na COP30

Mulheres migrantes e refugiadas no Brasil: saúde mental, políticas públicas e acolhimento com perspectiva de gênero

Publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI
Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano XI · Número 17 · 2025

e-ISSN: 2447-228X | ISSN: 2359-5280

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretora interina do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Annita Valléria Calmon Mendes

Conselho Editorial

Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Paula Alves de Souza
Fernanda Petená Magnotta	Paula Rassi Brasil
Izabella Mônica Vieira Teixeira	Sérgio França Danese
Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade	Vera Helena Thorstensen

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

CADERNOS DE

POLÍTICA EXTERIOR

Ano XI · Número 17 · 2025

e-ISSN: 2447-228X | ISSN: 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Expediente:

EDITORA-CHEFE
Annita Valléria Calmon Mendes

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO
Clarissa Franzoi Dri
Eugênia Barthelmess
Henrique Choer Moraes
Patrícia Nasser de Carvalho

REVISÃO
Diego Marques Morlim Pereira
Júlia Vargas Nascimento
Lívia Castelo Branco Marcos Milanez
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro
Nycole Cardia Pereira

PROJETO GRÁFICO
Propagare Comercial Ltda.

DIAGRAMAÇÃO
Denivon Cordeiro de Carvalho

As opiniões emitidas nos artigos deste periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. –

v. 11, n. 17 (dez. 2025). – [Brasília, DF]: FUNAG, 2015-.

v.
Semestral

ISSN 2359-5280

1. Investimento estrangeiro direto. 2. China. 3. Comércio internacional. 4. Meio ambiente. 5. OMC. 6. Direitos humanos. 7. Bioeconomia. 8. Governança climática. 9. Direito internacional público. 10. Conselho de Segurança das Nações Unidas. 11. Cooperação. 12. Inteligência artificial. 13. Metacognição. 14. Integração sul-americana. 15. Migração.

CDU 327(81) (051)

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme a Lei no 10.994, de 14/12/2004

SUMÁRIO

Apresentação 7

Raphael Azeredo

ARTIGOS

A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro 13

Júlia Rensi
Tomaz Mefano Fares

Comércio e meio ambiente na OMC: evolução recente e desafios para o Brasil 41

Pedro Mariano Martins Pontes

Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões jurídica e política 63

Marco Tulio Scarpelli Cabral

Do Rio a Joanesburgo: princípios, caminhos e desafios para o financiamento da bioeconomia no G20 89

Phillipe Käfer

Está o Direito Internacional em crise? 109

Fernando de Mello Barreto

Que paz pode o Conselho de Segurança das Nações Unidas promover? 133

Rafaela Seixas Fontes

Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL): desafios do inter-regionalismo e do FOCALAL 149

Eunjae Kim

IA e ESG Global 2025: cooperação internacional para empresas sustentáveis 171

Breno Barreto Dumas Gomes
Giovana Bernardo Brito dos Santos
Gonzalo Diego Peña

Metacognição e Relações Internacionais no contexto da Inteligência Artificial 189

Gabriel Goldmeier
Ronaldo Mota

Las rutas de integración física Brasil-Peru: desde la IIRSA hasta los días de hoy 211

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath

Soja sustentável e Diplomacia Comercial: cenários estratégicos para a relação Brasil – China rumo à COP30 237

Daiane Carolina Silva
João Paulo Cândia Veiga

PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELLO MENDES

De Baku para Belém: as lacunas da arquitetura global de financiamento climático e os desafios do Brasil na COP30 257

Julia Driemeier Vieira Rosa

Mulheres migrantes e refugiadas no Brasil: saúde mental, políticas públicas e acolhimento com perspectiva de gênero 287

Jessica Carla Hubner Messas
Sheila Hubner Messas

APRESENTAÇÃO

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a01

Raphael Azeredo*

O volume 17 dos *Cadernos de Política Exterior*, publicação do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), reúne treze artigos que refletem a diversidade e a complexidade dos debates contemporâneos em política externa, relações internacionais e governança global. A edição destaca temas emergentes e tradicionais, articulando análises teóricas, estudos de caso e reflexões críticas sobre os desafios enfrentados pelo Brasil e pela comunidade internacional. Este número conta com a colaboração de pesquisadores que integram o Programa de Pesquisadores Voluntários do IPRI, que completa seu primeiro ano em 2025, e das vencedoras do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes, iniciativa da FUNAG para incentivar a produção acadêmica de mulheres pesquisadoras.

Relações internacionais e governança global são temas desenvolvidos em quatro artigos desta edição, que exploram os desafios e transformações das instituições internacionais perante crises contemporâneas. Apresentam antigas e novas questões internacionais, desde os problemas estruturais do Conselho de Segurança da ONU à perspectiva de fortalecer a governança global por meio da metacognição, entendida como uma ferramenta para desenvolver a capacidade reflexiva em negociações diplomáticas. Na esteira da discussão sobre inteligência artificial no mundo atual, Gabriel Goldmeier e Ronaldo Mota analisam seus impactos na área de Relações Internacionais, destacando a relevância da metacognição, a capacidade de refletir sobre o próprio raciocínio, como ferramenta para enfrentar os desafios contemporâneos, entre eles a necessidade de novas formas de cooperação entre as nações. Na esfera da governança global, Fernando de Mello Barreto questiona se o Direito Internacional está em crise, examinando críticas e propondo caminhos para seu fortalecimento. Em linha semelhante, Rafaela Seixas Fontes analisa o papel do Conselho de Segurança da ONU na promoção da paz, destacando

* Embaixador e Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

limitações estruturais e normativas que comprometem sua efetividade. E na área de cooperação inter-regional, Eunjae Kim analisa limitações institucionais e teóricas no contexto do FOCALAL (Fórum de Cooperação América Latina–Ásia do Leste), discutindo os desafios do inter-regionalismo que dificultam a cooperação entre as regiões.

Cinco artigos desta edição tratam da interseção entre comércio, meio ambiente e inovação tecnológica, com foco em sustentabilidade e justiça climática, incluindo a bioeconomia, trazendo também um olhar renovado para temas recorrentes da pauta internacional. As análises convergem para a perspectiva ambiental a partir dos conceitos de desenvolvimento sustentável, considerando financiamento e diplomacia climática. A vencedora do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes na categoria de pesquisadoras com título de mestrado ou doutorado, Julia Driemeier Vieira Rosa, examina as lacunas do financiamento climático e os desafios do Brasil na COP30, propondo uma revisão dos fluxos financeiros e destacando a necessidade de habilidade diplomática para liderar a conferência. A convergência entre inteligência artificial (IA) e a pauta estratégica ESG, práticas e critérios ambientais (Environmental), sociais (Social) e de governança (Governance), é explorada por Breno Barreto Dumas Gomes, Giovana Bernardo Brito dos Santos e Gonzalo Diego Peña, que propõem uma agenda prática para alinhar inovação tecnológica a resultados socioambientais mensuráveis. A bioeconomia ganha destaque como tema estratégico no G20 sob liderança brasileira. Phillipe Käfer, outro pesquisador voluntário do IPRI, analisa os avanços políticos e os desafios de financiamento sustentável, explorando a interseção entre desenvolvimento, clima e cooperação Sul–Sul. Daiane Carolina Silva e João Paulo Cândia Veiga discutem o papel da soja como ativo diplomático na relação Brasil-China, articulando comércio, clima e governança global. Na interseção entre comércio internacional e meio ambiente, Pedro Mariano Martins Pontes discute os desafios enfrentados pela Organização Mundial do Comércio (OMC) diante da proliferação de medidas ambientais com efeitos comerciais. O artigo propõe uma abordagem equilibrada entre sustentabilidade e os princípios fundamentais do comércio internacional. A crescente politização da sustentabilidade no comércio internacional é evidenciada nos artigos, assim como a necessidade de instrumentos regulatórios mais equitativos e eficazes.

Direitos humanos e justiça social aparecem nesta edição a partir de análise jurídica e política da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com implicações para a ordem mundial, e de estudo sobre mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, que revela lacunas nas políticas públicas de saúde mental e acolhimento com perspectiva de gênero. Os artigos reforçam a importância

de integrar valores éticos e jurídicos às práticas políticas e institucionais, promovendo uma abordagem mais humanizada e sensível às desigualdades. A reflexão sobre os direitos humanos é aprofundada por Marco Tulio Scarpelli Cabral, que, ao examinar as dimensões jurídica e política da Declaração Universal dos Direitos Humanos, destaca sua influência normativa e política na ordem internacional contemporânea. Jessica Carla Hubner Messas e Sheila Hubner Messas, vencedoras na categoria estudantes de graduação ou graduadas do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes, abordam os desafios enfrentados por mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, propondo políticas públicas sensíveis ao gênero e culturalmente adequadas.

A infraestrutura como vetor de integração regional e influência geopolítica aparece em dois artigos que destacam como ela pode ser instrumento de poder e dependência, alertando para maior atenção à soberania e à sustentabilidade dos projetos. Nesse contexto, a integração física Brasil-Peru é analisada por Gustavo Gerlach da Silva Ziemath, desde a IIRSA até os dias atuais, destacando a resiliência da agenda logística bilateral e propondo ações para sua continuidade. Interesses comerciais e estatais aparecem a partir dos investimentos chineses no complexo soja-carne brasileiro, reconfigurando a inserção do Brasil nas cadeias globais. Assim, a publicação abre com uma investigação sobre os investimentos chineses no agronegócio brasileiro, com foco no complexo soja-carne. Júlia Rensi, pesquisadora voluntária do IPRI, analisa como a atuação chinesa evoluiu de fusões e aquisições para investimentos em infraestrutura logística, revelando implicações estratégicas e políticas para o Brasil.

Este volume reafirma o compromisso dos *Cadernos de Política Exterior* com a promoção de análises qualificadas e plurais sobre os temas que moldam a inserção internacional do Brasil e os rumos da política global. Ao reunir diplomatas e pesquisadores de diferentes formações e perspectivas, a publicação contribui para o fortalecimento do debate público e acadêmico sobre as relações internacionais contemporâneas.

ARTIGOS

A NOVA FASE DOS INVESTIMENTOS CHINESES E A ECONOMIA POLÍTICA DA INFRAESTRUTURA NO COMPLEXO SOJA-CARNE BRASILEIRO

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a02

Submetido em: 01/10/2025. Aceito em 21/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Júlia Rensi[1]

Tomaz Mefano Fares[2]

Resumo

O artigo examina as estratégias de empresas chinesas no agronegócio brasileiro, com foco em investimentos em infraestrutura e logística no complexo soja--carne. O objetivo é compreender como a presença chinesa, que inicialmente se consolidou por meio de fusões e aquisições, passou a privilegiar corredores de transporte, armazéns e portos, aprofundando o engajamento com autoridades locais e nacionais. A pesquisa adota um estudo de caso baseado na análise documental de relatórios corporativos, dados estatísticos e fontes jornalísticas. Os resultados indicam que tais investimentos, embora ampliem a competitividade do setor e mitiguem gargalos logísticos, também reforçam vínculos de dependência estrutural no sistema alimentar global. Conclui-se que a expansão chinesa combina práticas de mercado e objetivos estratégicos estatais, conferindo maior politização à sua presença no Brasil e reconfigurando a inserção do país nas cadeias agroalimentares globais.

Palavras-chave: Investimento estrangeiro direto. China. Regime alimentar. Infraestrutura. Soja.

1 Pesquisadora voluntária do IPRI. Doutoranda em Ciência Política pela UFPE, com estágio doutoral (PDSE/CAPES) na University of York. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0705-4824.

2 Professor de Relações Internacionais na University of York. Doutor em Development Studies pela SOAS (University of London) e mestre em História da China Contemporânea pela Peking University, pesquisa sinologia, economia política internacional e regimes alimentares. Seus trabalhos analisam o papel da China no Sul Global, com foco no complexo soja-carne e na financeirização do agronegócio. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5932-4307.

THE NEW PHASE OF CHINESE INVESTMENTS AND THE POLITICAL ECONOMY OF INFRASTRUCTURE IN BRAZIL'S SOY-MEAT COMPLEX

Abstract

This article examines the strategies of Chinese companies in Brazilian agribusiness, focusing on infrastructure and logistics investments in the soy-meat complex. The aim is to understand how China's presence, initially consolidated through mergers and acquisitions, has shifted toward prioritizing transport corridors, warehouses, and ports, thereby deepening engagement with local and national authorities. The research adopts a case study approach based on documentary analysis of corporate reports, statistical data, and journalistic sources. The findings indicate that while these investments enhance the sector's competitiveness and mitigate logistical bottlenecks, they also reinforce structural dependency within the global food system. The study concludes that Chinese expansion combines market practices with state strategic objectives, intensifying the politicization of its presence in Brazil and reconfiguring the country's insertion into global agri-food chains.

Keywords: Foreign direct investment. China. Food regime. Infrastructure. Soy.

LA NUEVA FASE DE LAS INVERSIONES CHINAS Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INFRAESTRUCTURA EN EL COMPLEJO SOJA-CARNE BRASILEÑO

Resumen

Este artículo examina las estrategias de las empresas chinas en el agronegocio brasileño, con énfasis en las inversiones en infraestructura y logística en el complejo soja-carne. El objetivo es comprender cómo la presencia china, inicialmente consolidada a través de fusiones y adquisiciones, pasó a priorizar corredores de transporte, almacenes y puertos, profundizando el compromiso con autoridades locales y nacionales. La investigación adopta un estudio de caso basado en el análisis documental de informes corporativos, datos estadísticos y fuentes periodísticas. Los resultados indican que, aunque estas inversiones aumentan la competitividad del sector y mitigan cuellos de botella logísticos, también refuerzan vínculos de dependencia estructural en el sistema alimentario global. Se concluye que la expansión china combina prácticas de mercado con objetivos estratégicos estatales, otorgando mayor politización a su presencia en Brasil y reconfigurando la inserción del país en las cadenas agroalimentarias globales.

Palabras clave: Inversión extranjera directa. China. Régimen alimentario. Infraestructura. Soja.

Introdução

Como principal importador de *commodities* agrícolas brasileiras, especialmente a soja, a China tem ampliado significativamente sua presença política e econômica no Brasil, superando o papel de mero parceiro comercial. Essa crescente influência se manifesta em ondas de investimentos no setor do agronegócio. Desde 2008, em meio à convergência das crises alimentar, ambiental, energética e financeira, a demanda global por terras se intensificou (Borras, Kay, Gomez e Wilkinson, 2012), atraindo maior interesse internacional por fronteiras agrícolas como a região do Matopiba – Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Pereira e Pauli, 2016). Atores chineses do agronegócio têm desempenhado papel central nesse processo, inserindo-se nos setores de *commodities* voltados à exportação em transformação no país.

A literatura sobre investimentos chineses na agricultura brasileira identifica dois momentos distintos: o primeiro, no final dos anos 2000, caracterizado por tentativas de aquisição direta de terras, que enfrentaram barreiras legais e resistências políticas (Oliveira, 2017; Escher e Wilkinson, 2019); e o segundo, a partir da década de 2010, marcado pela entrada via fusões e aquisições de empresas já estabelecidas, sobretudo em *tradings* e processamento de grãos (Wesz Jr., Escher e Fares, 2023). Este artigo argumenta que estamos diante de um terceiro momento, em que os investimentos se concentram em infraestrutura e logística – corredores de transporte, armazéns e portos – ampliando a presença chinesa nas cadeias agroindustriais e aprofundando o engajamento com autoridades locais e nacionais, conferindo uma dimensão política singular à atuação chinesa e redefinindo relações de poder no agronegócio brasileiro.

O marco teórico adotado mobiliza a abordagem do capitalismo de Estado, que entende a atuação de empresas estatais como a combinação de lógicas de mercado e objetivos estratégicos definidos pelo governo central (Musacchio e Lazzarini, 2014). Nesse quadro, recorre-se ao conceito de *shareholding state* (Wang, 2015), que destaca como o Estado chinês exerce influência por meio da propriedade acionária, orientando investimentos em setores estratégicos sem abandonar práticas de governança corporativa típicas do setor privado. Essa perspectiva permite compreender os investimentos chineses na agricultura brasileira não apenas como operações econômicas, mas como parte de uma estratégia política mais ampla de reorganização das cadeias globais de *commodities*, na qual a infraestrutura desempenha papel central.

O debate existente (Wesz Jr. et al., 2023; Fares, 2023; Peine, 2021; Wilkinson, Wesz e Lopane, 2015) mostra que, embora guiados por diretrizes

políticas de Pequim, os investimentos chineses inicialmente se adaptaram às normas institucionais e práticas consolidadas por empresas privadas dominantes – como as tradings ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus) e corporações brasileiras como Amaggi e JBS. Essa estratégia se materializou principalmente em fusões e aquisições, como no caso da COFCO, que incorporou a Nidera e a Noble Agri em 2016, reproduzindo modelos de gestão e comercialização existentes. Nos últimos anos, contudo, observa-se maior politização, à medida que investimentos em infraestrutura logística passam a articular-se com outras estatais chinesas e parcerias políticas em diferentes níveis de governo, permitindo competir mais diretamente com atores tradicionais do setor.

Metodologicamente, a pesquisa baseia-se em estudo de caso, apoiado em pesquisa documental com artigos de jornal, relatórios corporativos e dados estatísticos. O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução: a primeira discute o papel da China no agronegócio brasileiro à luz do capitalismo de Estado; a segunda apresenta as duas fases dos investimentos chineses no setor agrícola; a terceira analisa as implicações políticas da intensificação dos investimentos em infraestrutura logística; e a última traz considerações finais e sugestões para pesquisas futuras.

1. Regimes alimentares e o capitalismo de Estado

A discussão sobre o capitalismo de Estado nos sistemas agroalimentares se insere principalmente nos debates sobre regimes alimentares, os quais oferecem uma perspectiva histórica das relações de poder que moldam a produção e a circulação globais. Conforme originalmente formulado por Friedmann e McMichael (1989), o regime alimentar internacional pode ser dividido em três períodos de estabilidade hegemônica: 1) o regime colonial britânico (1870–1930), que se baseou no livre-comércio imperial, em que colônias foram forçadas a exportar matérias-primas baratas para sustentar os custos da industrialização metropolitana; 2) O regime mercantil-industrial norte-americano (1945-1970s), que se consolidou sob a hegemonia dos Estados Unidos e o sistema de Bretton Woods, e foi marcado pela ajuda alimentar – muitas vezes via *dumping* – e pela difusão dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde (McMichael, 2009); por fim, 3) o regime corporativo (a partir dos anos 1980), que se caracteriza pela hegemonia de corporações transnacionais, pela financeirização e liberalização do comércio e pela privatização da governança alimentar, com padrões e certificações privados moldando produção e consumo globais (Clapp e Fuchs, 2009; McMichael, 2016). Nesse ponto, McMichael (2016)

interpreta o regime corporativo como consolidado, enquanto Friedmann (2005, 2009) propõe a noção de um regime corporativo-ambiental ainda em formação; ambos, contudo, convergem quanto ao enfraquecimento da hegemonia norte-americana.

Desde a década de 2010, a literatura tem ressaltado que crises como a volatilidade alimentar de 2007/08 e o avanço do *land grabbing* evidenciaram fragilidades do regime corporativo. Nesse contexto, a ascensão da China, impulsionada pela estratégia do *Going Out* e pela Iniciativa do Cinturão e Rota, reposiciona o país como polo central das cadeias agroalimentares globais e desafia a hegemonia ocidental (McMichael, 2020; Belesky e Lawrence, 2018). Esse movimento impõe novos desafios analíticos, sobretudo porque grande parte das corporações chinesas inseridas nessas cadeias são empresas estatais. Lin (2022) argumenta, assim, que a teoria dos regimes alimentares – tradicionalmente voltada à transição de regimes dominados por Estados nacionais (britânico e norte-americano) para um regime corporativo controlado por multinacionais privadas – não é suficiente para explicar o papel estratégico desempenhado pelo Estado chinês.

A partir do início dos anos 2000, emergiu uma nova fase de estatismo marcada pelo protagonismo de economias emergentes (Otero-Iglesias e Vermeiren, 2015). Diferentemente de momentos anteriores, em que o Estado atuava sobretudo na proteção de mercados internos por meio de tarifas e coordenação industrial, essa onda recente se caracteriza pela inserção ativa no cenário global através de investimentos transnacionais liderados pelo Estado. Fundos soberanos (Haberly, 2011) e empresas estatais multinacionais (Cuervo-Cazurra, 2018) passaram a desempenhar papel central em operações de grande escala, como fusões e aquisições internacionais (Clo, Fiorio e Florio, 2017). Essa dinâmica evidencia uma forma inédita de integração, mas também desperta desconfianças, já que esses investimentos são frequentemente interpretados como instrumentos de projeção geopolítica (Cohen, 2009). Nesse contexto, a literatura busca conceituar o fenômeno por meio de diferentes rótulos, que vão desde a ideia de hibridização entre Estado e capital (De Graaff, 2012), até a noção de uma globalização estatista ambígua (Harris, 2009) ou de um capitalismo de Estado reformulado (McNally, 2013).

Os Estados não apenas regulam o poder corporativo, mas também atuam como acionistas no mercado global, investindo capital estatal além de suas fronteiras. Esses investimentos variam entre motivações financeiras e estratégias de controle, frequentemente entrelaçando interesses políticos e econômicos, como mostram as controvérsias sobre os objetivos de empresas estatais transnacionais (Sultan Balbuena, 2016). A literatura diverge: para

alguns, o capital estatal tende a reproduzir práticas do capital privado (Clark, Dixon e Monk, 2013); para outros, pode funcionar como instrumento de rivalidades geopolíticas (Cohen, 2009).

Para alguns autores, essas empresas estatais chinesas estão profundamente vinculadas aos objetivos estratégicos de segurança alimentar do país – isto é, garantir o abastecimento interno, assegurar acesso a matérias-primas, exportar capacidade excedente e projetar poder econômico por meio da internacionalização de suas agroindústrias (McMichael, 2020; Belesky e Lawrence, 2018). Por meio das forças de liberalização, tecnologização, securitização e acumulação, o Estado chinês promoveu aquisições de empresas globais, investimentos em terras agrícolas estrangeiras e controle de segmentos estratégicos (sementes, esmagamento, transporte e comércio). Assim, Lin (2022) argumenta que, longe de estar subordinado às corporações privadas, o aparato estatal chinês molda um regime alimentar corporativo estatal, em que a segurança alimentar nacional e a projeção de poder geopolítico são prioritárias sobre a lógica exclusiva de lucro corporativo.

Em contrapartida, outras interpretações enfatizam que a expansão externa dessas estatais, como a COFCO, deve ser entendida também como um movimento de inserção em circuitos transnacionais de capital e de valorização financeira (Fares, 2023). Longe de significar uma ruptura com o regime alimentar corporativo, a China contribui para sua reconfiguração ao combinar planejamento estatal, competição de mercado e lógica financeira. A trajetória da COFCO ilustra bem essa ambivalência: ao mesmo tempo em que desempenha funções estratégicas voltadas à segurança alimentar nacional, sua expansão internacional se apoia em mecanismos característicos da financeirização, como o uso de derivativos e a alavancagem de capital (Fares, 2023).

Peine (2021) analisa a presença chinesa no setor de soja no Brasil a partir do conceito de "regimes privados", enfatizando que os investimentos não chegam a um espaço neutro, mas a um terreno já moldado por alianças público-privadas consolidadas. Sob essa perspectiva, a literatura (Wesz Jr. et al. 2023; Fares 2023; Peine 2021; Wilkinson et al. 2015) mostra que os investimentos chineses no Brasil, embora orientados por diretrizes políticas vindas de Pequim, têm se ajustado em grande medida às regras institucionais e práticas operacionais já consolidadas por atores privados dominantes em articulação com o Estado. Destacam-se, nesse processo, as gigantes do agronegócio de origem norte-atlântica – conhecidas como empresas ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus) –, além de companhias brasileiras de peso, como Amaggi e JBS. Esses grupos moldaram o setor por meio de contratos de integração, influência sobre associações setoriais e alianças estratégicas com

instituições estatais. Sua expansão tem priorizado formas de organização que maximizam a extração de excedentes voltados ao mercado internacional, em um contexto em que os preços das *commodities* são definidos sobretudo nos mercados de câmbio e fortemente marcados pela financeirização (Niederle e Wesz, 2021).

A trajetória histórica de associação do Estado com interesses de grandes atores do agronegócio estruturou o sistema exportador de soja brasileiro, criando marcos institucionais e logísticos que delimitam as formas de inserção do capital estrangeiro. Nesse contexto, as empresas chinesas não transformam as dinâmicas centrais do setor, mas são incorporadas a um regime que mantém a prioridade no crescimento voltado às exportações e na especialização em *commodities*. Assim, embora relevantes, os investimentos chineses acabam por reforçar, mais do que reconfigurar, a lógica da economia política agrária brasileira.

2. Trajetória dos investimentos chineses no complexo soja-carne

A urbanização acelerada e o aumento do consumo de carne – descrito como *Chinese meatification* (Schneider, 2014) – reposicionaram a Ásia Oriental como centro das importações alimentares, antes dominadas por Estados Unidos e Europa. Nesse contexto, a China reformulou sua política de segurança alimentar, abandonando a lógica da autossuficiência em grãos e adotando a estratégia de inserção ativa em mercados e recursos agrícolas internacionais. A mudança foi sinalizada no Documento Central nº 1 de 2014 e consolidada pela política do *Going Out*, em articulação com a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI). Como resultado, países agroexportadores como Brasil e Argentina foram favorecidos pelo *boom* das *commodities*.

Os investimentos agrícolas chineses evoluíram em três fases. Entre 2000 e 2008, a China consolidou-se como grande importadora e diversificou fornecedores. De 2008 a 2012, intensificou-se o *land grabbing*, com aquisições ou arrendamentos de terras na América Latina, África e Sudeste Asiático para garantir grãos e oleaginosas (Edelman, Oya e Borras, 2015). Desde 2012, destacou-se a onda de fusões e aquisições de empresas globais do agronegócio, ampliando acesso a tecnologias, sementes geneticamente modificadas, logística e mercados. Mais recentemente, cresceu o foco em infraestrutura – portos, ferrovias, armazéns e corredores logísticos – integrando territórios às cadeias sob influência chinesa.

No Brasil, a primeira fase concentrou-se na compra de terras para soja e grãos. Estimativas iniciais sugeriam até sete milhões de hectares (Acioly, Pinto e Cintra, 2010), mas estudos posteriores mostraram números inflados, com poucos projetos efetivos (Oliveira, 2015). Em 2007, o Pacific Century Group, de Hong Kong, adquiriu 27.397 hectares em parceria com a CalyxAgro. A Zhejiang Fudi Agriculture Co, junto à estatal Beidahuang, comprou 600 hectares no Rio Grande do Sul e 16 mil no Tocantins, depois repassados à estatal Chongqing Grain Group (CGG) em 2011 (Escher e Wilkinson, 2019). Nesse mesmo ano, a CGG anunciou projeto de 200 mil hectares na Bahia, reduzido a 52 mil por restrições legais. O plano incluía esmagamento de soja, fertilizantes e logística em Barreiras, mas foi suspenso em 2013 diante de entraves administrativos e resistência social (Grain, 2011).

Outros anúncios não se concretizaram. A Sanhe Hopeful Grain and Oil Co e a estatal CNADG prometeram adquirir 2,4 milhões de hectares e investir US$ 7,5 bilhões em Goiás, mas apenas adquiriram 20% de um terminal portuário em Santa Catarina, hoje paralisado. O grupo Pallas International declarou interesse em 250 mil hectares na Bahia, sem confirmação prática (Escher e Wilkinson, 2019).

Em 2010, a Advocacia-Geral da União reinterpretou a Lei 5.709/1971, restringindo a compra de terras por estrangeiros, inclusive por empresas brasileiras com capital externo. Os limites passaram a considerar níveis municipal e individual, exigindo autorização do Congresso em aquisições acima do permitido (Perrone, 2013). A reinterpretação reativou restrições, antes consideradas inconstitucionais (1994-2010), e gerou insegurança jurídica e retração de investidores (Barros e Pessoa, 2011; Oliveira, 2017).

Diante das restrições e da repercussão negativa do *land grabbing*, os investimentos chineses migraram para fusões e aquisições de empresas estabelecidas (Kupfer e Rocha, 2018). Entre 2010 e 2019, houve treze operações no setor no Brasil, seis ligadas à soja (Cariello, 2021). A análise desses casos passou ao CADE, deslocando o debate da política para a técnica, centrada em atos de concentração. Desde então, o órgão aprovou todas as operações (José, 2022).

A entrada do capital chinês na cadeia produtiva da soja no Brasil se intensificou a partir de 2010, com uma série de aquisições estratégicas que evidenciam uma abordagem adaptativa por parte das empresas estatais chinesas. A Shanghui, que abriu seu capital em 2006, recebeu aportes da Goldman Sachs em 2009 e de seis fundos chineses em 2013, ano em que adquiriu a americana Smithfield por US$7,1 bilhões, tornando-se a maior produtora mundial de carne suína. A China Tobacco International do Brasil (CTIB), subsidiária da China

Tobacco International, firmou em 2012 uma parceria de 51% com a Alliance One Brasil, envolvendo mais de 600 contratos com pequenos produtores de tabaco no Rio Grande do Sul, destinados à exportação direta para a China (Schneider e Sharma, 2014; Escher e Wilkinson, 2019).

No setor de insumos agrícolas, a Tide Group entrou no Brasil em 2010 para importar pesticidas, mas, diante de barreiras regulatórias, adquiriu a Prentiss Química em 2014, facilitando sua atuação local. Paralelamente, a CITIC Agri Fund, em parceria com a Yuan Longping High-Tech Seeds, comprou em 2017 a LP Sementes por US$ 1,1 bilhão, garantindo ativos estratégicos e cumprindo exigências regulatórias para a fusão entre Dow e DuPont (Clapp, 2017; Escher e Wilkinson, 2019). A Hunan Dakang Pasture Farming, subsidiária do grupo Shanghai Pengxin, adquiriu 57% da Fiagril, empresa brasileira de comercialização de grãos, incorporando-a à sua estratégia internacional no agronegócio (Reuters, 2016).

A ChemChina vem ampliando sua presença no setor agrícola brasileiro e global ao longo da década de 2010. Em 2011, adquiriu a israelense Adama, que possuía duas fábricas no Brasil, assumindo o controle das operações locais, das licenças comerciais e dos canais de mercado a partir de 2014. Posteriormente, em 2017, a ChemChina adquiriu a Syngenta, consolidando sua posição no mercado internacional de sementes e agroquímicos, e, por meio da Syngenta, incorporou a Nidera Seeds, anteriormente controlada pela COFCO, fortalecendo ainda mais sua atuação no setor (BBC News, 2017; Syngenta, 2018). Essas operações colocaram o grupo em concorrência direta com Bayer e Monsanto, especialmente na oferta de pacotes tecnológicos dominados pela soja transgênica Roundup Ready. Com a expiração da patente do glifosato em 2000, a China tornou-se líder na produção do herbicida, responsável por cerca de 60% da oferta global, tendo Brasil e Argentina como principais mercados. Em paralelo, a aquisição da Monsanto pela Bayer em 2018 intensificou a disputa no setor de biotecnologia agrícola (Giraudo, 2019; Pucci, 2017; Research & Markets, 2018).

Nesta fase de investimentos através de fusões e aquisições, as *trading companies* foram centrais. Estas empresas atuam conectando produtores e compradores por meio da compra, venda e distribuição de mercadorias em larga escala. Com a entrada de empresas asiáticas, como a China Oil and Foodstuffs Corporation (COFCO), o mercado de *commodities* tem se reconfigurado, caracterizado por concentração corporativa e integração das cadeias de valor. Em 2015, *tradings* asiáticas responderam por 45% das exportações brasileiras de soja, milho e farelo de soja, superando pela primeira vez as tradicionais ABCD (ADM, Bunge, Cargill e Dreyfus), que detiveram 37% (Bonato, 2016).

A COFCO adquiriu 51% das ações da Nidera e da Noble Agri em 2014, assumindo o controle total da Noble Agri em 2016 e da Nidera em 2017. Ambas foram posteriormente integradas à COFCO International, responsável por consolidar as operações globais de originação, comercialização e logística de grãos do grupo (COFCO International, 2016; Reuters, 2017). Escher, Fares e Wesz (2023) defendem que a estratégia da COFCO no Cone Sul, especialmente no complexo da carne e de soja Brasil-China, desempenha um papel fundamental no reordenamento do regime alimentar contemporâneo. Uma vez concluídas as aquisições da Noble Agri e da Nidera, a COFCO juntou-se à lista dos principais comerciantes agrícolas nos países exportadores centrais, como Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

Com base nas fases de investimentos identificadas, observa-se que, a partir da segunda etapa, houve uma intensificação dos aportes chineses em infraestrutura logística. Esse movimento evidencia, de um lado, o papel estratégico do Brasil como fornecedor de *commodities* ao mercado chinês e, de outro, o reconhecimento de que os gargalos logísticos comprometem a competitividade do agronegócio. Entre 2005 e 2021, o Brasil recebeu cerca de 30 projetos de infraestrutura chineses, totalizando aproximadamente US$ 15,9 bilhões (Dussel, 2022). Apesar das vantagens naturais, como solo fértil e regime pluviométrico estável, a carência de infraestrutura adequada ainda gera perdas econômicas expressivas.

No campo portuário, destacam-se iniciativas como a expansão do terminal da COFCO no Porto de Santos e as tratativas para implantação de terminais privados em São Luís (MA) e em Ilhéus (BA), voltados ao escoamento de grãos e minério. Já no setor ferroviário, os projetos envolveram negociações em torno da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) e, em âmbito transnacional, da proposta de uma ferrovia bioceânica ligando o Brasil ao Peru.

Um traço central da presença chinesa está no fortalecimento da capacidade de armazenagem de grãos e escoamento. A COFCO, principal *trading* chinesa, investe em silos, unidades de processamento e terminais portuários que permitem reduzir custos logísticos e dar mais flexibilidade na venda da produção. Em Mato Grosso, estado-chave da produção de soja, a empresa mantém 18 armazéns com capacidade superior a 1,1 milhão de toneladas, incluindo unidades em Sorriso, ao longo da BR-163, uma das principais rotas de escoamento agrícola (Dialogue Earth, 2023). No porto de Santos (SP), a COFCO conquistou em 2022 a concessão do terminal STS11 por 25 anos, podendo ser estendida até 70 anos, com previsão de investimentos para ampliar a capacidade exportadora, incluindo três novos silos de grande porte

(Sá, 2025). Além disso, há projetos em andamento para a construção de 30 novos armazéns em diferentes municípios do Mato Grosso, atendendo a um déficit estrutural de estocagem no país estimado em centenas de milhões de toneladas (Soybeans and Corn, 2024).

Na costa do Nordeste brasileiro, destacam-se negociações relevantes envolvendo empresas chinesas para os portos de São Luís (Maranhão) e Ilhéus (Bahia). Em São Luís, a China Communications Construction Company (CCCC) firmou parceria com a WPR, do Grupo WTorre, e Lyon Capital, para construir um Terminal de Uso Privado (TUP) multimodal, com participação acionária majoritária (51%) da CCCC. Em 2022, entretanto, a Cosan adquiriu integralmente o projeto do terminal, anteriormente dividido entre a CCCC e outros sócios, e passou a liderar sua execução.

Em Ilhéus, o Porto Sul avança como parte do complexo integrado à Ferrovia de Integração Oeste–Leste (FIOL). O projeto, liderado pela Bahia Mineração (Bamin), prevê a construção de um terminal de águas profundas e uma Zona de Apoio Logístico (ZAL) estadual (Red ALC-China, 2021). Em 2017, um Memorando de Entendimento assinado em Pequim reuniu o governo da Bahia, a Bamin e empresas chinesas como China Railway Group Limited, CCCC, Minmetals, Shougang e Dalian Huarui (Governo da Bahia, 2017). Desde então, o projeto obteve licenças prévia e de instalação, incluindo autorização do IBAMA para supressão vegetal (IBAMA, 2024), e em 2024 assegurou um empréstimo de R$4,6 bilhões do Ministério dos Portos e Aeroportos para viabilizar as obras (Governo Federal, 2024). As intervenções em terra já foram iniciadas, com previsão de conclusão do terminal em 2027 (Governo da Bahia, 2024).

A Ferrovia de Integração Oeste–Leste (FIOL) é um dos principais eixos logísticos voltados à exportação mineral e agrícola no Brasil, mas seu andamento tem sido marcado por descontinuidades e entraves contratuais. O trecho 1 (Caetité–Ilhéus) atingiu cerca de 75% de execução, porém foi interrompido em 2025 após o rompimento do contrato entre a Bahia Mineração (Bamin) e a construtora responsável, revelando fragilidades financeiras e institucionais. A participação da China Railway No. 10 Engineering Group (CREC-10) em fases iniciais da obra reforça o caráter transnacional do projeto e sua inserção em estratégias de integração logística. No entanto, sua conclusão depende da mobilização de novos capitais e garantias estatais que assegurem viabilidade econômica e estabilidade regulatória, evidenciando a complexa articulação entre atores nacionais e internacionais, públicos e privados.

Em escala continental, merece destaque a proposta da Ferrovia Bioceânica, planejada para ligar a Bahia ao porto de Chancay, no Peru, encurtando em

cerca de dez dias o tempo de transporte marítimo entre o Brasil e a Ásia. O memorando de entendimento assinado em 2025 entre a Infra S.A. e o Instituto de Pesquisa da China Railway marcou um passo importante nos estudos técnicos para viabilizar esse megaprojeto, cuja execução dependerá do financiamento chinês diante da incapacidade dos setores público e privado brasileiros de arcarem sozinhos com os custos (Ministério dos Transportes, 2025). Nesse contexto, a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) assume papel estratégico como elo interno de conexão com a Bioceânica, e já conta com a participação confirmada de órgãos chineses em estudos de traçado e viabilidade – em especial a China State Railway Group e o China Railway Economic and Planning Research Institute –, sinalizando o interesse de Pequim em articular sua presença não apenas na execução futura, mas também nas fases de planejamento e desenho institucional do projeto (Agência Gov, 2025).

Esses investimentos mostram que a estratégia chinesa no Brasil vai além da simples compra de *commodities*. Trata-se de uma reconfiguração estrutural da cadeia agroexportadora, em que o capital chinês se insere não apenas como comprador, mas como agente central no controle da logística e da armazenagem. Ao ampliar sua participação em terminais portuários, ferrovias e silos, a China fortalece o escoamento da produção brasileira para seu mercado interno e, ao mesmo tempo, consolida sua posição como ator determinante na infraestrutura agrícola do Brasil.

3. A economia política dos investimentos em infraestrutura e logística

O desenvolvimento orientado por infraestrutura tem se consolidado como uma tendência emergente no cenário internacional, expressa em megaprojetos que buscam reorganizar fluxos de produção e comércio em escala global. Entre os exemplos mais representativos estão o Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África, o Corredor Lamu-Sudão do Sul-Etiópia, a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), o Corredor Abidjan-Lagos, o Corredor Econômico China-Paquistão, o Novo Corredor Internacional de Comércio Terra-Mar entre Chongqing e Singapura e, de forma mais ampla, a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), liderada pela China. Diferentemente do desenvolvimentismo do pós-Segunda Guerra, cujo foco era a consolidação de economias nacionais, essa nova onda privilegia a formação de territórios transnacionais voltados à extração, produção e circulação. O objetivo central é criar condições espaciais

para atrair capital estrangeiro, promover o avanço industrial e impulsionar o crescimento orientado à exportação (Schindler e Kanai, 2021).

O desenvolvimento orientado por infraestrutura ganhou força após a crise de 2008, que expôs as limitações das abordagens neoliberais sem foco territorial. Nesse contexto, o Banco Mundial passou a defender o planejamento espacial estatal, a China investiu pesadamente em infraestrutura e os juros baixos nos EUA estimularam novos projetos globais. Assim, consolidou-se o que Schindler e Kanai (2021) denominaram uma "coalizão global de crescimento", formada por instituições multilaterais, corporações transnacionais e grandes potências como os Estados Unidos e a China.

Embora exista um consenso sobre a importância da infraestrutura, ela também se tornou campo de disputa geopolítica. A China lidera com a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), enquanto os Estados Unidos, depois de um período de ausência, criaram em 2018 a International Development Finance Corporation (IDFC) para financiar projetos em países aliados, oferecendo uma alternativa ao financiamento chinês. Assim, a competição entre grandes potências acelera a expansão de infraestruturas e molda a forma como territórios periféricos são integrados à economia global (Moriarty e Sorenson, 2025).

Ho (2020) argumenta que o poder da China não pode ser entendido apenas pelas suas capacidades materiais, mas também pelo uso de poder estrutural e discursivo, especialmente sob Xi Jinping. A autora mostra, a partir dos casos das ferrovias de alta velocidade no Laos e na Indonésia, como a China estabelece relações assimétricas de dependência tecnológica e financeira (poder estrutural) e, ao mesmo tempo, projeta narrativas de progresso e modernidade que moldam percepções e legitimam seus projetos (poder discursivo). Enquanto no Laos há uma adesão quase integral a essa narrativa, na Indonésia a aceitação é mais seletiva, mas ainda assim significativa. A análise da autora conclui que a China conseguiu consolidar influência regional por meio da infraestrutura, mas enfrenta limites: os países do Sudeste Asiático mantêm agência, resistem a uma visão sinocêntrica de ordem e, após a COVID-19, tendem a diversificar parceiros e ampliar sua desconfiança em relação a Pequim.

Indo no sentido observado por Ho (2020) de maior agência local, o Brasil optou por não aderir formalmente à BRI, apesar de manter relações estratégicas e intensos fluxos comerciais com a China. A decisão reflete uma busca por autonomia diplomática e flexibilidade, já que o governo brasileiro avalia ser possível alinhar projetos de infraestrutura e captar investimentos chineses sem assumir compromissos institucionais rígidos. Além disso, a não adesão evita possíveis riscos de endividamento ou perda de margem de manobra política, preservando a capacidade do país de equilibrar suas relações

com outros parceiros internacionais, como Estados Unidos e União Europeia. Assim, o Brasil mantém cooperação econômica próxima a Pequim, mas resiste a integrar-se formalmente a uma iniciativa que poderia limitar sua estratégia de inserção internacional (Abrão e Amineh, 2024).

Os investimentos chineses em infraestrutura logística no Brasil revelam uma dimensão política que vai além da busca por eficiência econômica. A presença do Estado é central nesse processo: além de manter participação acionária significativa em conglomerados como a COFCO e a ChemChina (Fares, 2023), Pequim orienta os investimentos de forma a garantir segurança alimentar e controlar os fluxos internacionais de *commodities*, configurando uma internacionalização pautada por objetivos estratégicos estatais. Nesta seção, analisamos essa dimensão política dos aportes chineses em logística e infraestrutura voltados à exportação agrícola, destacando dois casos emblemáticos do caráter político-financeiro do capital estatal transnacional: os investimentos da COFCO no Porto de Santos e o projeto da Ferrovia Bioceânica.

O Porto de Santos é amplamente reconhecido como o maior porto da América Latina, tanto em movimentação de cargas quanto em importância estratégica (CEPAL, 2024). O leilão do terminal STS11, realizado em março de 2022 na B3, reuniu diferentes atores institucionais e privados. O processo foi conduzido pelo Ministério da Infraestrutura, em parceria com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Santos Port Authority (SPA), que definiram as condições de arrendamento, incluindo exigências mínimas de investimentos em infraestrutura, integração ferroviária e capacidade de armazenagem. As empresas interessadas tiveram que apresentar documentação jurídica, fiscal, econômico-financeira e comprovação de experiência técnica, além de estudos de impacto ambiental (ANTAQ, 2024).

A COFCO International Brasil S.A. venceu a disputa ao oferecer uma outorga de R$ 10 milhões e assumir o compromisso de investir aproximadamente R$ 700 milhões na expansão e modernização do terminal, em contrato inicial de 25 anos, prorrogável por até 70 anos. Segundo a empresa, a nova estrutura permitirá ampliar sua capacidade de movimentação de grãos no Brasil de 3 para 14 milhões de toneladas até 2026, principalmente de soja, milho e açúcar (COFCO International, 2023). O projeto inclui investimentos relevantes em logística, como a aquisição de locomotivas e vagões para o transporte.

O investimento da COFCO International na expansão do terminal portuário de Santos ocorre em meio ao acirramento das tensões comerciais entre a China e os Estados Unidos. A construção de seu maior terminal de exportação no Brasil reflete a estratégia chinesa de garantir rotas seguras para o escoamento de *commodities* agrícolas, sobretudo soja, em um cenário

de crescente dependência da América do Sul. Durante a primeira guerra comercial (2018), a China aplicou tarifas de até 25% sobre a soja americana, reduzindo drasticamente as exportações do Meio-Oeste para o mercado chinês (Meredith, 2018). Na nova rodada de taxações sob o segundo governo Trump (2025), as tarifas chegaram a 44%, reforçando a atratividade do Brasil como fornecedor estratégico (World-Grain, 2025).

Enquanto a COFCO amplia operações e contrata dezenas de profissionais, competidores norte-americanos e europeus, como ADM e Cargill, têm reduzido custos e quadro de funcionários globalmente, evidenciando um deslocamento da balança de poder no comércio agrícola internacional (Samora, 2025). Esse movimento não apenas fortalece a presença chinesa em cadeias logísticas estratégicas, mas também intensifica disputas comerciais e políticas com corporações tradicionais (ABCD), que veem sua influência no agronegócio latino-americano ser gradualmente erodida pela expansão do capital estatal chinês.

No campo da infraestrutura, destaca-se a iniciativa das Rotas de Integração Sul-Americana, que inclui a proposta de ferrovia bioceânica ligando Ilhéus (Bahia) ao porto de Chancay (Peru). O traçado deverá atravessar áreas estratégicas para o agronegócio nacional, como o Matopiba – a região de fronteira agrícola que engloba Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Brasil, 2025a; 2025b). O projeto, ainda em fase de estudos, prevê a articulação das malhas da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), com possibilidade de extensão até o litoral peruano (Mercopress, 2025). O porto de Chancay, operado pela COSCO Shipping Ports (em parceria com a Volcan Mining), foi inaugurado em 2024 com um investimento estimado em US$ 3,5 bilhões. É considerado um empreendimento estratégico para melhorar a conectividade logística do Pacífico para exportações sul-americanas (China Daily, 2025).

No Brasil, o projeto da ferrovia bioceânica está sendo desenvolvido de forma integrada pelos ministérios do Planejamento e Orçamento, dos Transportes (via Infra S.A.), pela Casa Civil (por meio da Secretaria Especial do Novo PAC) e pelo Ministério dos Portos e Aeroportos (Brasil, 2025). As negociações com o China State Railway Group, por intermédio do seu braço técnico China Railway Economic and Planning Research Institute, envolvem memorandos de entendimento, comissões técnicas, visitas oficiais do governo brasileiro à China e inspeções em obras nacionais como as ferrovias FIOL e FICO (Agência Gov, 2025). Essas iniciativas reforçam o caráter bilateral e estratégico do empreendimento, que integra as rotas de integração sul-americana, com

vistas a articular modais logísticos e fortalecer o escoamento de produção para mercados internacionais, especialmente para a China.

Projetos ferroviários caracterizam-se por sua elevada complexidade, alto custo e longo prazo de execução, demandando múltiplas etapas que vão desde os estudos de viabilidade técnica, ambiental e econômica até a implementação das obras. Nesse contexto, a participação do capital internacional torna-se condição fundamental para a viabilidade de empreendimentos dessa envergadura. A declaração da ministra do Planejamento, Simone Tebet, evidencia essa dinâmica ao enfatizar a centralidade do financiamento externo, particularmente chinês: "Não há investimento privado nacional suficiente; precisamos de capital estrangeiro. Atualmente, quem possui os recursos necessários é a China, tanto no setor privado quanto no público" (Agência EBC, 2025).

Embora o discurso da integração logística projete expectativas de dinamismo econômico, a materialização de megaprojetos de infraestrutura esbarra em barreiras persistentes. Fragilidades estruturais, como baixa capacidade de investimento doméstico, somam-se a práticas empresariais que minimizam custos e trazem riscos para a viabilização dos contratos. No caso de projetos transnacionais, os desafios de coordenação e financiamento se intensificam, ainda que tragam a perspectiva de ganhos ampliados em comércio e integração regional. O resultado é uma conectividade seletiva, restrita a corredores e setores considerados estratégicos, o que evidencia a distância entre retórica e implementação. Essa contradição aparece no próprio discurso governamental: ao reconhecer o interesse da China, do Peru e do Brasil, a ministra Simone Tebet ressalta a necessidade de segurança jurídica e previsibilidade, apresentando o projeto como compromisso de Estado e não apenas de governo (Agência EBC, 2025).

Essas dificuldades evidenciam a vulnerabilidade das relações Brasil-China às oscilações políticas domésticas e ressaltam a importância de compromissos institucionais de longo prazo, como a Declaração Conjunta sobre a Parceria Estratégica Global (Brasil, 2012), que ampliou a cooperação bilateral para além do comércio, incluindo dimensões políticas, tecnológicas e multilaterais (ONU, G20, BRICS). Do mesmo modo, a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), criada em 2004 e renovada periodicamente, constitui o principal mecanismo de diálogo institucionalizado entre os dois países. Copresidida pelos vice-presidentes, a COSBAN assegura continuidade e previsibilidade nas relações, independentemente das mudanças de governo, consolidando a parceria em bases mais estáveis (Governo Federal, 2024).

Diante desse cenário, a análise dos investimentos chineses em infraestrutura no Brasil revela que a disputa por corredores logísticos estratégicos transcende questões puramente econômicas e insere-se em uma dinâmica mais ampla de competição geopolítica. A combinação entre capital estatal, parcerias público-privadas e articulação diplomática confere a esses projetos um caráter híbrido, no qual eficiência produtiva, segurança alimentar e projeção de poder caminham lado a lado. Ao mesmo tempo, a seletividade e as dificuldades de implementação demonstram que a integração territorial promovida pela China não elimina contradições históricas do desenvolvimento periférico, mas as reinscreve sob novas formas de dependência. Assim, compreender a atuação chinesa nesse campo exige reconhecer tanto as oportunidades de modernização logística quanto os limites estruturais e políticos que condicionam a inserção do Brasil nas cadeias globais de *commodities*.

4. Considerações finais

A análise apresentada neste artigo demonstra que os investimentos chineses no complexo soja-carne no Brasil vão além de operações comerciais ou financeiras, configurando uma reestruturação das cadeias agroindustriais a partir da centralidade da infraestrutura. Diferentemente da primeira fase, marcada por tentativas de aquisição de terras, e da segunda, baseada em fusões e aquisições de empresas já estabelecidas, a etapa atual é caracterizada pela intensificação dos aportes em corredores logísticos, portos e sistemas de armazenagem. Essa estratégia reflete a consolidação dos investimentos chineses no complexo soja-carne, com forte presença ao longo da cadeia de valor, em que empresas líderes delineiam estratégias de longo prazo.

A presença chinesa traduz um duplo movimento: de integração ativa de suas empresas ao regime alimentar corporativo e de crescente politização dos fluxos comerciais e das estratégias de investimento. Essa dualidade evidencia a necessidade de requalificar o papel do Estado nos investimentos do setor. Enquanto a recente projeção do Brasil como potência agroexportadora se deu por meio da intermediação de multinacionais do Atlântico Norte – operando em regimes privados guiados pela lógica liberal de investimentos –, a nova fase dos aportes chineses reafirma o caráter político e estratégico como eixo central.

Neste sentido, a China consolida influência econômica por meio de uma projeção territorializada, liderada por conglomerados estatais como a COFCO, frequentemente em articulação com outros grupos estatais. O caráter político desses aportes reflete a reatualização da política de segurança

alimentar de Beijing. No entanto, em vez de priorizar a aquisição de terras, os investimentos chineses adotam práticas alinhadas às dinâmicas do mercado global. A presença internacional da COFCO e sua inserção nos mercados financeiros demonstram que tais investimentos não podem ser reduzidos a uma simples linha de transmissão direta da estratégia estatal nacional. Essa dinâmica evidencia as complexidades inerentes ao capitalismo de Estado. De um lado, observa-se o fortalecimento do controle estratégico do Estado, orientado por imperativos políticos, como a segurança alimentar. De outro lado, esse modelo se articula transnacionalmente, revelando flexibilidade na alocação de capitais e conferindo às estatais uma semiautonomia em seus projetos de expansão global.

O ascenso do capitalismo de Estado e suas complexidades refletem novas dinâmicas da competição global, abrindo espaço para interpretações renovadas sobre geopolítica e relações de poder no regime alimentar. Se essa tendência resultará em um estatismo nacionalista duradouro, apoiado em novos mecanismos de governança e na reconfiguração de atores dominantes e suas formas de expansão, permanece como questão em aberto na literatura. Essa reconfiguração desafia categorias tradicionais da literatura e reforça a importância de análises que articulem perspectivas políticas globais com os estudos sobre projeção de poder econômico nacional, em especial em infraestrutura.

De modo central, este artigo busca instigar debates sobre a posição dos países periféricos no regime alimentar. Por um lado, os investimentos em infraestrutura ampliam a competitividade brasileira e ajudam a superar gargalos logísticos históricos. Por outro lado, reforçam uma inserção subordinada no sistema agroalimentar, baseada na especialização em *commodities* e no controle externo de infraestrutura crítica. Contudo, como novas dinâmicas de dependência estrutural ocorrem em um cenário de maior politização estratégica, abrem-se também possibilidades para ampliar a margem de ação da periferia. Isso se reflete em investimentos que envolvem negociações com governos locais, nacionais e organismos multilaterais, em um contexto em que o Brasil se torna um elo necessário para a China contrabalançar a influência norte-americana.

Ressaltamos, assim, a necessidade de novas investigações voltadas para a agência local nos investimentos chineses, de modo a explorar como dinâmicas políticas nacionais se articulam com novas tendências do capitalismo global. Como a intermediação política no Brasil condiciona os tipos de aportes no complexo soja-carne? Até que ponto essa mediação se traduz em prioridades socioeconômicas locais?

Nesta perspectiva, é importante destacar que a trajetória dos investimentos chineses no Brasil permanece incerta. Oscilações políticas domésticas, pressões sociais e ambientais, bem como a intensificação da competição entre grandes potências, podem reconfigurar as condições de implementação dos projetos em curso. Para compreender plenamente os impactos políticos e econômicos desses investimentos, pesquisas futuras devem aprofundar análises em escala regional, incluindo estudos comparativos entre o Brasil e outros países do Cone Sul, além de avaliar os efeitos socioambientais da expansão logística chinesa. Esse enfoque permitiria uma compreensão mais abrangente de como o capital estatal estrangeiro está redefinindo os termos da inserção periférica no regime alimentar global.

Referências

ABRÃO, Rafael Almeida Ferreira; AMINEH, M. P. Brazilian Perception of the China-Led Belt and Road Initiative. *Journal of Contemporary China*, v. 33, n. 150, 2024.

ACIOLY, Luciano; PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, Rodrigo P. F.; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciano (orgs.). *A China na nova configuração global*: impactos políticos e econômicos. Brasília: IPEA, 2010.

AGÊNCIA EBC. Projeto ferrovia bioceânica avança em negociações com China, diz Simone Tebet. *Agência EBC*, 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202505/projeto-ferrovia-bioceanica-avanca-em-negociacoes-com-china-diz-simone-tebet>. Acesso em: 1º out. 2025.

AGÊNCIA GOV. Ferrovia Bioceânica é prioridade em cooperação entre Brasil e China. *Agência Gov*, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/investimentos-e-comercio-exterior/2025/ferrovia-bioceanica-e-prioridade-em-cooperacao-entre-brasil-e-china>. Acesso em: 26 jul. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. STS11. *Gov.br/ANTAQ*, 24 out. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/projetos-de-concessao/arrendamentos-finalizados/STS11?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 1º ago. 2025.

BARROS, Alexandre Mendonça de; PESSÔA, André (orgs.). *Impactos econômicos do parecer da AGU (Advocacia-Geral da União), que impõe restrições à aquisição e arrendamento de terras agrícolas por empresas brasileiras com controle do capital detido por estrangeiros*. São Paulo: Agroconsult; MB Agro, 2011. Disponível em: <http://www.souagro.com.br/-defendem-liberdade-para-investimentos>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BBC NEWS. China's COFCO sells Latam seeds business to Syngenta. *BBC News*, 6 nov. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.co.uk/news/business-35480393>. Acesso em: 16 set. 2024.

BELESKY, P.; LAWRENCE, G. Chinese State Capitalism and Neomercantilism in the Contemporary Food Regime: Contradictions, Continuity and Change. *Journal of Peasant Studies*, v. 46, n. 6, p. 1119-1141, 2019.

BONATO, Gustavo. New Titans on the Block: ABCDs Lose Top Brazil Grains Spot to Asian Rivals. *Reuters*, 23 mar. 2016. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-brazil-grains-idUSKCN0WP19V>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BORRAS JÚNIOR, Saturnino; KAY, C.; GOMEZ, S.; WILKINSON, J. Land Grabbing and Global Capitalism Accumulation: Key Features in Latin America. *Canadian Journal of Development Studies*, v. 33, n. 4, p. 402-416, 2012.

BRASIL. Governo Federal. Novo PAC: Ferrovia Bioceânica. Brasília: *gov.br*, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/novo-pac/ferrovia-bioceanica>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Negociações para projeto de ferrovia que conectará Ilhéus (BA) ao Porto de Chancay (Peru) avançam na missão do Brasil à China. Brasília: *MPO*, 27 maio 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/maio/negociacoes-para-projeto-de-ferrovia-que-conectara-ilheus-ba-ao-porto-de-chancay-peru-avancam-na-missao-do-brasil-a-china>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Atos assinados por ocasião da reunião da presidenta da República Dilma Rousseff com o Primeiro-Ministro da República Popular da China Wen Jiabao. *Gov.br/MRE – Notas à Imprensa*. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-assinados-por-ocasiao-da-reuniao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-com-o-primeiro-ministro-da-republica-popular-da-china-wen-jiabao-rio-de-janeiro-21-de-junho-de-2012>. Acesso em: 1º jul. 2025.

BRASIL. Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação. *Gov.br/Planalto – Vice-Presidência*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/acesso-a-informacao/outros/cosban>. Acesso em: 1º jun. 2025.

BRASIL. Governo Federal anuncia mais de R$ 6 bilhões na melhoria da infraestrutura de portos, hidrovias e aviação na Bahia. *Casa Civil / Gov.br*, 23 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/governo-federal-anuncia-mais-de-r-6-bilhoes-na-melhoria-da-infraestrutura-de-portos-hidrovias-e-aviacao-na-bahia>. Acesso em: 5 maio. 2025.

CARIELLO, T. Investimentos Chineses no Brasil – Histórico, Tendências e Desafios Globais (2007-2020). *CEBC*, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.cebc.org.br/investimentos-Chineses-no-brasil/>. Acesso em: 18 maio 2024.

CEPAL. Informe portuario 2023-2024: señales mixtas para el comercio y los puertos ante nuevas disrupciones. Santiago de Chile: *CEPAL*, 2024. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/81386-informe-portuario-2023-2024-senales-mixtas-comercio-puertos-nuevas-disrupciones>. Acesso em: 24 set. 2025.

CLAPP, Jennifer. *Bigger Is Not Always Better:* The Drivers and Implications of the Recent Agribusiness Megamergers. Waterloo, ON: Global Food Politics Group, University of Waterloo, 2017. (Working Paper).

CLAPP, Jennifer; FUCHS, Doris. *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2009.

CLARK, Gordon L.; DIXON, Adam D.; MONK, Ashby H. B. *Sovereign Wealth Funds:* Legitimacy, Governance, and Global Power. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013.

CLO, Stefano; FIORIO, Carlo V.; FLORIO, Massimo. The Targets of State Capitalism: Evidence from M&A Deals. *European Journal of Political Economy*, v. 47, n. 2, p. 61-74, 2017.

COFCO International. Cofco International inicia construção da expansão do terminal portuário de Santos. *COFCO International*, 2023. Disponível em: <https://br.cofcointernational.com/historias/cofco-international-inicia-construcao-da-expansao-do-terminal-portuario-de-santos/>. Acesso em: 24 set. 2025.

COHEN, Benjamin J. Sovereign Wealth Funds and National Security: The Great Tradeoff. *International Affairs*, v. 85, n. 4, p. 713-731, 2009.

CUERVO-CAZURRA, Alvaro. *State-Owned Multinationals*: Governments in Global Business. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2018.

DIALOGUE EARTH. COFCO expands storage capacity in Brazil to support grain exports. *Dialogue Earth*, 2023. Disponível em: <https://dialogueearth.org/articles/cofco-expands-storage-capacity-in-brazil-to-support-grain-exports/>. Acesso em: 26 maio 2025.

DUSSEL PETERS, Enrique. *Monitor of Chinese Infrastructure in Latin America and the Caribbean 2022*. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Red ALC-China, 2022. Disponível em: <https://dusselpeters.com/monitor/>. Acesso em: 30 ago. 2025.

EDELMAN, Marc; OYA, Carlos; BORRAS JÚNIOR, Saturnino. Global Land Grabs: Historical Processes, Theoretical and Methodological Implications and Current Trajectories. *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p. 1517-1531, 2013.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John. A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 57, n. 4, 2019.

ESTEBAN, J. Chancay Port Improves Connectivity. *China Daily*, 13 maio 2025. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202505/13/WS6822a969a310a04af22bef26.html>. Acesso em: 26 set. 2025.

FARES, Tomaz. China's Financialized Soybeans: The Fault Lines of Neomercantilism Narratives in International Food Regime Analyses. *Journal of Agrarian Change*, v. 23, p. 477-499, 2023.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: The Rise and Fall of National Agricultures, 1870 to the Present. *Sociologia Ruralis,* v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

FRIEDMANN, Harriet. From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and the Emergence of Food Regimes. In: BUTTEL, F.; McMICHAEL, P. (orgs.). *New Directions in the Sociology of Global Development*. Amsterdam: Elsevier, 2005. p. 227-264.

FRIEDMANN, Harriet. Discussion: Moving Food Regimes Forward: Reflections on Symposium Essays. *Agriculture and Human Values*, v. 26, p. 335-344, 2009.

GIRAUDO, Maria Eugenia. Dependent Development in South America: China and the Soybean Nexus. *Journal of Agrarian Change*, v. 20, n. 1, p. 60-78, 2019. DOI: 10.1111/joac.12333.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Audiência apresenta memorando da FIOL e Porto Sul firmado pelo governo. *Casa Civil do Estado da Bahia*, 2017. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/casacivil/noticia/2024-05/1136/audiencia-apresenta-memorando-da-fiol-e-porto-sul-firmado-pelo-governo-na>. Acesso em: 1º jun. 2025.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Mais de R$ 5,6 bilhões em infraestrutura portuária, aeroportuária e hidroviária são anunciados para a Bahia. *Gov.br/Seplan – Notícias*. 2024. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/noticias/mais-de-r-56-bilhoes-em-infraestrutura-portuaria-aeroportuaria-e-hidroviaria-sao-anunciados-para-a-bahia>. Acesso em: 3 out. 2024.

GRAIN. World Bank set to Finance One of Latin America's Largest Farmland Grabbers. *Grain*. 2011. Disponível em: <https://www.farmlandgrab.org/post/view/18736>. Acesso em: 30 abr. 2018.

HO, Selina. Infrastructure and Chinese Power. *International Affairs*, v. 96, n. 6, p. 1461-85, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. Licenciamento ambiental do Ibama vistoria obras do Porto Sul, na Bahia. *Gov.br / Ibama – Notícias*, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2024/licenciamento-ambiental-do-ibama-vistoria-obras-do-porto-sul-na-bahia>. Acesso em: 10 abril. 2025.

JOSÉ, D. F. F. *Decodificando a relação entre investimento estrangeiro direto e regulação nacional*: um estudo comparativo de investimentos chineses na cadeia de valor da soja de Argentina e Brasil. 2022. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

KANAI, J. Miguel; SCHINDLER, Seth. Getting the Territory Right: Infrastructure-Led Development and the Re-Emergence of Spatial Planning Strategies. *Regional Studies*, v. 55, n. 1, p. 40-51, 2021.

KUPFER, David; ROCHA, Felipe Freitas da. Direções do investimento chinês no Brasil 2010-2016: estratégia nacional ou busca de oportunidades. In: JAGUARIBE, Anna (org.). *Direction of Chinese Global Investments*: Implications for Brazil. Brasília: FUNAG, 2018. p. 215-266.

LIN, S. Y. Restoring the State Back to Food Regime Theory: China's Agribusiness and the Global Soybean Commodity Chain. *Journal of Contemporary Asia*, 2022.

MCMICHAEL, P. A Food Regime Genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MCMICHAEL, Philip. Commentary: Food Regime for Thought. *The Journal of Peasant Studies*, v. 43, n. 3, p. 648-670, 2016.

MCMICHAEL, P. Does China 'Going Out' Strategy Prefigures a New Food Regime? *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 1, p. 116-154, 2020.

MEREDITH, Sam. China New U.S. Tariffs Including Soy, Cars and Chemicals. *CNBC*, 4 abr. 2018. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2018/04/04/china-new-us-tariffs-including-soy-cars-and-chemicals.html>. Acesso em: 25 ago. 2025.

MERCOPRESS. Brazil and China to Assess Railroad to Peru Feasibility. *Mercopress*, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://en.mercopress.com/2025/07/09/brazil-and-china-to-assess-railroad-to-peru-feasibility>. Acesso em: 26 ago. 2025.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Brasil e China firmam parceria estratégica para integração ferroviária continental. Brasília: *Ministério dos Transportes*, 7 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2025/07/brasil-e-china-firmam-parceria-estrategica-para-integracao-ferroviaria-continental>. Acesso em: 5 jun 2025.

MORIARTY, Jack; SORENSON, Jim. *Can the DFC Compete with China's Belt and Road Initiative?* The National Interest, 25 jul. 2025. Disponível em: <https://nationalinterest.org/feature/can-the-dfc-compete-with-chinas-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 15 ago. 2025.

MUSACCHIO, A., and S. G. LAZZARINI. 2014. *Reinventing State Capitalism*: Leviathan in Business, Brazil and Beyond. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

NIEDERLE, P. A.; WESZ Jr., V. J. *Agrifood System Transitions in Brazil*: New Food Orders. London: Routledge, 2020.

PEINE, Emelie. Chinese Investment in the Brazilian Soybean Sector: Navigating Relations of Private Governance. *Journal of Agrarian Change*, p. 1-19, 2020.

PEREIRA, Lorena Izá; PAULI, Lucas. O processo de estrangeirização da terra e expansão do agronegócio na região do Matopiba. *Campo-Território: Revista de Geografia Agrária*, edição especial, p. 196-224, jun. 2016.

PERRONE, N. Restrictions to Foreign Acquisitions of Agricultural Land in Argentina and Brazil. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 205-209, 2013.

PUCCI, James. Top 10 Glyphosate Exporters in China for 2016. *Agribusiness Global*, 27 fev. 2017. Disponível em: <https://www.agribusinessglobal.com/agrichemicals/top-10-glyphosate-exporters-in-china-for-2016/>. Acesso em: 16 out. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. Chinese Land Grabs in Brazil? Sinophobia and Foreign Investments in Brazilian Soybean Agribusiness. *Globalizations*, [S.l.], 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14747731.2017.1377374>. Acesso em: 3 jun. 2025.

OLIVEIRA, Gustavo de L. T. Chinese and Other Foreign Investments in the Brazilian Soybean Complex. Cape Town: BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies, 2015. (BICAS Working Paper, n. 9).

RED ALC-CHINA. *Base de dados de investimentos chineses na América Latina e Caribe*. 2021. Disponível em: <https://www.redalc-china.org>. Acesso em: 26 maio 2025.

RESEARCH AND MARKETS. Research report on China's Glyphosate Industry – 2018–2020. [S.l.]: Research and Markets, 2018. Disponível em: <https://www.researchandmarkets.com/research/kj7vhw/research_report?w=5/>. Acesso em: 16 out. 2024.

REUTERS. China's COFCO Completes Takeover of Grain Trader Nidera. *Reuters*, 28 fev. 2017. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/markets/currencies/chinas-cofco-completes-takeover-of-grain-trader-nidera-idUSKBN1671FM/>. Acesso em: 7 mar. 2025.

SÁ, N.. Chinesa investe R$ 2,84 bi e abre em março novo terminal em Santos. *Folha de S.Paulo*, 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol. com.br/mercado/2025/03/chinesa-investe-r-284-bi-e-abre-em-marco-novo-terminal-em-santos.shtml>. Acesso em: 20 abril. 2025.

SAMORA, R.. China's Cofco Hiring Dozens in Farm Powerhouse Brazil. *Reuters*, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/markets/commodities/chinas-cofco-hiring-dozens-farm-powerhouse-brazil-2025-04-15/>. Acesso em: 26 set. 2025.

SCHNEIDER, M. Developing the Meat Grab. *Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 4, p. 613-633, 2014.

SCHNEIDER, M.; SHARMA. *China's Pork Miracle? Agribusiness and Development in China's Pork Industry.* Global Meat Complex: The China Series. Institute For Agriculture and Trade Policy. 2014.

SYNGENTA. Syngenta conclui aquisição da Nidera Seeds da COFCO International. Syngenta, 7 fev. 2018. Disponível em: <https://www.syngenta.com/media/media-releases/2018/syngenta-completes-acquisition-nidera-seeds-cofco-internationa>. Acesso em: 16 set. 2024.

SOYBEANS AND CORN ADVISOR. Grain Storage Deficit in Brazil and New Investment Projects. *Soybeans and Corn Advisor*, 2024. Disponível em: <https://www.soybeansandcorn.com/articles/2024/12/18/grain-storage-deficit-in-brazil-and-new-investment-projects>. Acesso em: 26 set. 2025.

WANG, Yingyao. The Rise of the "Shareholding State": Financialization of Economic Management in China. *Socio-Economic Review,* v. 13 n. 3, p. 603-25, 2015.

WESZ JUNIOR, V; ESCHER, F.; FARES, T. Why and How Is China Reordering the Food Regime? The Brazil–China Soy-Meat Complex and COFCO's Global Strategy in the Southern Cone. *Globalizations*, v. 18, n. 7, p. 1119-1135, 2021.

WILKINSON, John; WESZ JUNIOR, Valdemar João; LOPANE, A. Brazil and China: The Agribusiness Connection in the Southern Cone Context. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 2015.

WORLD-GRAIN. China Tariff on U.S. Soybeans Now 44%. *World-Grain*. Disponível em: <https://www.world-grain.com/articles/21239-china-tariff-on-us-soybeans-now-44>. Acesso em: 25 ago. 2025.

COMÉRCIO E MEIO AMBIENTE NA OMC: EVOLUÇÃO RECENTE E DESAFIOS PARA O BRASIL

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a03
Submetido em: 01/10/2025. Aceito em: 31/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Pedro Mariano Martins Pontes[1]

Resumo

A proliferação de medidas comerciais restritivas com alegada finalidade ambiental tem sido acompanhada por intensa atividade diplomática e acadêmica em favor de narrativas parciais sobre a sustentabilidade ambiental no comércio. Tal cenário, somado ao recrudescimento de conflitos geopolíticos (e seus impactos inflacionários) tende a reforçar a defesa da flexibilização do princípio da não discriminação como forma de superar alguns dos principais desafios no comércio internacional. O autor argumenta que, mesmo com a paralisia do Órgão de Apelação, o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC continua ativo, e a incorporação de perspectivas enviesadas nos relatórios dos painéis pode legitimar a adoção de medidas unilaterais restritivas de alcance extraterritorial, influenciar o estabelecimento de novos parâmetros e acentuar desequilíbrios existentes. O artigo traça um panorama do tema e defende que a promoção da sustentabilidade no comércio deve ser compatível com os princípios fundamentais dos regimes de comércio e de meio ambiente.

Palavras-chave: Comércio internacional. Meio Ambiente. OMC.

1 Pedro Mariano Martins Pontes é diplomata de carreira. Mestre em Relações Internacionais pelo Graduate Institute de Genebra, foi o representante do Brasil no Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE) da OMC entre 2020 e 2023. Atualmente está cedido ao Ministério do Meio Ambiente. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8267-5129.

TRADE AND THE ENVIRONMENT AT THE WTO: RECENT DEVELOPMENTS AND CHALLENGES FOR BRAZIL

Abstract

The proliferation of restrictive trade measures with alleged environmental purposes has been accompanied by intense diplomatic and academic activity in favor of partial narratives on environmental sustainability in trade. This scenario, coupled with the resurgence of geopolitical conflicts (and their inflationary impacts), tends to reinforce the defense of relaxing the principle of non-discrimination as a way to overcome some of the main challenges in international trade. The author argues that, even with the paralysis of the Appellate Body, the WTO Dispute Settlement System remains active, and the incorporation of biased perspectives in panel reports may legitimize the adoption of unilateral restrictive measures with extraterritorial reach, influence the establishment of new parameters, and accentuate existing imbalances. The article provides an overview of the topic and argues that the promotion of sustainability in trade must be compatible with the fundamental principles of trade and environmental regimes.

Keywords: International trade. Environment. WTO.

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA OMC: EVOLUCIÓN RECIENTE Y RETOS PARA BRASIL

Resumen

La proliferación de medidas comerciales restrictivas con supuestos fines medioambientales ha ido acompañada de una intensa actividad diplomática y académica a favor de narrativas parciales sobre la sostenibilidad medioambiental en el comercio. Este escenario, sumado al recrudecimiento de los conflictos geopolíticos (y sus impactos inflacionarios), tiende a reforzar la defensa de la flexibilización del principio de no discriminación como forma de superar algunos de los principales retos del comercio internacional. El autor sostiene que, incluso con la parálisis del Órgano de Apelación, el Sistema de Solución de Controversias de la OMC sigue activo, y la incorporación de perspectivas sesgadas en los informes de los paneles puede legitimar la adopción de medidas unilaterales restrictivas de alcance extraterritorial, influir en el establecimiento de nuevos parámetros y acentuar los desequilibrios existentes. El artículo ofrece una visión general del tema y defiende que la promoción de la sostenibilidad en el comercio debe ser compatible con los principios fundamentales de los regímenes comerciales y medioambientales.

Palabras clave: Comercio internacional. Medio ambiente. OMC.

Introdução

O agravamento das crises climática e de perda da biodiversidade tem acentuado a confluência entre comércio e meio ambiente e seus respectivos regimes. Em meio à proliferação de medidas comerciais restritivas unilaterais e à expansão do uso de subsídios com alegada finalidade ambiental, observa-se na Organização Mundial de Comércio (OMC), bem como em instituições acadêmicas e *think tanks* que orbitam ao seu redor, o fortalecimento de narrativas favoráveis à legitimação de tais práticas e à adoção de interpretações do princípio da não discriminação que permitam a distinção entre produtos conforme a sustentabilidade em seu processo produtivo, sem, contudo, levar em conta princípios basilares dos regimes de comércio e de meio ambiente, como o reconhecimento de circunstâncias e responsabilidades históricas diferenciadas.

Num contexto de aumento das fricções no comércio internacional, o Sistema de Soluções de Controvérsias (SSC) da OMC continua a ser frequentemente acionado – 38 novas consultas (etapa prévia à abertura de painel) foram solicitadas entre 2020 e 2024 –, a despeito da paralisia de seu Órgão de Apelação (OA). Em março de 2024, o painel estabelecido no caso União Europeia – Óleo de Palma (DS 600) emitiu parecer controverso favorável a algumas das teses esposadas pelo bloco para afirmar que seu "*Green Deal*" é compatível com as normas da OMC. Tais manifestações pelo SSC revestem-se de grande importância, uma vez que o uso de medidas comerciais com alegada finalidade ambiental está em franca expansão e que a OMC, como centro nevrálgico do regime internacional de comércio – reunindo os "princípios, normas, regras e procedimentos em torno das quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área de concentração", segundo a definição de Krasner (1982) –, ainda serve de baliza para a formulação de políticas comerciais, mesmo quando a compatibilidade com suas normas é questionável. Considerando que a jurisprudência da OMC não é estática, e que seu direito não é infenso a influências externas, o avanço de narrativas favoráveis a restrições comerciais com finalidade ambiental na OMC pode influenciar as decisões dos painéis e, assim, contribuir para a legitimação de visões parciais e desequilibradas sobre a sustentabilidade, agravando desigualdades sistêmicas prejudiciais aos países em desenvolvimento e com consequências para o Brasil. Ademais, a paralisia do braço negociador torna a atividade jurídica da OMC ainda mais relevante para a interação entre comércio e meio ambiente (Von der Weid, 2024).

Embora o objetivo precípuo do sistema multilateral de comércio seja gerar previsibilidade e promover a expansão dos intercâmbios comerciais, normas que permitem a adoção de medidas restritivas com vistas à conservação de recursos naturais são encontradas desde o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), de 1947. O GATT tem como princípio fundamental a não discriminação, que se traduz nas obrigações de não diferenciação entre produtos similares de diferentes parceiros comerciais (tratamento de "nação mais favorecida", Art. I) ou entre produtos domésticos e produtos estrangeiros similares (importados devem receber "tratamento nacional"; Art. III). Contudo, o Art. XX permite aos membros adotar política que seja *prima facie* inconsistente com as demais disciplinas do GATT, desde que seja, *inter alia*: (a) *necessária* para proteger a moral pública; (b) *necessária* para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal; ou (g) *relativa* à conservação de recursos naturais esgotáveis. A interpretação sobre como tais exceções (e disposições similares em outros acordos da OMC) acomodam preocupações ambientais tem evoluído de maneira significativa, com importantes consequências para o comércio internacional.

O presente artigo argumenta que o avanço na OMC de interpretações parciais sobre sustentabilidade no comércio pode agravar injustiças existentes e gerar consequências para além da atuação do país na organização. Para tanto, o artigo traça um panorama sobre a jurisprudência da OMC na interface entre comércio e meio ambiente e discute como esta interação tem se manifestado em tempos recentes na organização em seus três pilares (monitoramento de políticas comerciais, negociação de novas regras e solução de controvérsias) e oportunidades que tais discussões representam para o Brasil.

A jurisprudência da OMC sobre comércio e meio ambiente

No pilar jurídico do sistema multilateral de comércio, temas ambientais relacionados ao comércio foram tratados em diversos casos, alguns deles ainda no GATT. A maior parte desses tratou de avaliar se seria possível discriminar entre produtos similares conforme critérios de sustentabilidade. A criação da OMC e o reforço do pilar jurídico SMC imprimiu, porém, novo dinamismo à interpretação dos acordos multilaterais de comércio. Como afirma Ramalho (2020), nas primeiras décadas desde a entrada em vigor do GATT, prevaleceu abordagem "diplomático-negociadora" para a solução de controvérsias, enquanto o advento da OMC fortaleceu a abordagem legalista, num contexto em que os EUA se comprometeram a limitar o recurso a medidas de retaliação unilaterais

do tipo "Seção 301", ensejando a criação de mecanismo consideravelmente mais reforçado.

Embora o julgamento de casos pelo sistema de solução de controvérsias gere efeitos apenas às partes em questão e em relação ao caso específico, os precedentes têm balizado a análise de casos similares posteriores. A consistência em relação à sua própria jurisprudência é um dos motivos pelos quais a OMC foi acusada por detratores de "*legal overreach*". Além disso, cumpre observar que o OA já afirmou em sua jurisprudência que a medida do equilíbrio entre os objetivos perseguidos – assim como a interpretação dos dispositivos – não é estática, devendo ser delineada na análise do caso concreto em relação a um contexto material e legal específico (OMC, 2025a).

Na jurisprudência da OMC, quatro critérios principais, não exaustivos, foram usados para determinar se os produtos são "semelhantes": as características físicas dos produtos; se são capazes de atender aos mesmos usos finais ou a usos finais semelhantes; se consumidores tratam os produtos como meios alternativos de desempenhar funções específicas, e a classificação tarifária internacional (OMC, 2025a). Caso os produtos sejam considerados similares, a defesa da discriminação em bases excepcionais deve se amparar no artigo XX do GATT, sobre exceções gerais.

O artigo XX permite a adoção de medidas restritivas inconsistentes com os acordos da OMC, mas que poderiam ser justificadas por finalidades diversas. Entre as dez hipóteses elencadas, três têm sido particularmente relevantes para a análise do tratamento de questões ambientais na OMC: a alínea (a), sobre necessidade de preservação da "moral pública", que tem sido invocada com frequência crescente; a alínea (b), sobre medidas necessárias à proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal; e a alínea (g), sobre medidas relativas à conservação de recursos naturais.

Para que uma medida ambiental inconsistente seja justificada nos termos do artigo XX, a jurisprudência da OMC preconiza – desde o caso *US-Gasoline (1996)*, primeiro a ser submetido à instância revisora – uma análise de dois níveis: a) comprovar que a medida questionada se adequa a uma das hipóteses previstas no artigo XX e b) comprovar que a mesma é compatível com o *caput* do artigo, de modo que a análise deve avaliar se a medida foi aplicada de forma a "constituir quer um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevalecem as mesmas condições" e se representa "restrição disfarçada ao comércio internacional". Conforme jurisprudência que remonta ao GATT (Cavalcanti, 2013), membros que tencionam defender a legalidade de medidas restritivas por meio da invocação de cláusulas de exceção devem

arcar com o ônus da prova. Trata-se de uma inversão, uma vez que, via de regra, é o demandante que deve provar que houve violação de norma do GATT.

Outro fator relevante diz respeito ao entendimento sobre os termos empregados no artigo XX. Conforme afirmado no caso *US-Gasoline (1996)*, os diferentes termos empregados nas alíneas (b) – medidas "necessárias" – e (g) – medidas "relacionadas" – exigem correlações diferentes entre a medida aplicada e o objetivo promovido. Para ser justificada com base na alínea (b), a parte acionada deve comprovar que a medida é necessária para a proteção da vida ou da saúde humana, animal ou vegetal. No caso *Brasil-Retreated Tyres (2007)*, o painel aceitou o argumento brasileiro de que a proibição da importação de pneus remodelados era necessária para conter os riscos decorrentes da acumulação de resíduos de pneus, embora representasse uma violação do artigo XI (sobre restrições quantitativas). Contudo, o painel considerou que a exceção para países do MERCOSUL não estaria em conformidade com o *caput* do artigo XX.

Embora a alínea (g) tenha sido concebida para permitir restrições ao comércio de recursos naturais não renováveis – notadamente minerais – em situações de controle de oferta, tal dispositivo foi usado para a defesa de restrições comerciais para a proteção do meio ambiente, mostrando que a ausência de regras específicas induz certa adaptação de normas criadas com preocupações diferentes (Cozendey, 2013). Para ser justificada com base na alínea (g), uma medida deve ser relacionada à conservação de recursos naturais não renováveis e se mostrar efetiva em conjunto com restrições à produção ou ao consumo doméstico. No caso *US-Shrimp (1998)*, a parte demandante alegou que o dispositivo visava à conservação de recursos minerais (ou "não vivos"), pois seres vivos seriam "renováveis", e não "exauríveis". O OA discordou, afirmando que o conceito de "recursos naturais" não seria imutável, que seres vivos estão sujeitos à extinção e ao esgotamento e observou que embora o texto do artigo XX não tenha sido modificado desde 1947, o Acordo de Marraquexe, de 1994, demonstra a preocupação com a proteção ambiental como um objetivo fundamental da OMC. Trata-se de um dos principais exemplos sobre como a interpretação dos acordos da OMC – em especial, do GATT de 1947 – tem evoluído conforme o contexto.

Sobre a necessidade de "estar relacionada", o OA decidiu, no caso *US-Shrimp (1998)*, que deve haver relação causal genuína entre as medidas e os objetivos que pretendem alcançar. Além disso, a necessidade de efetiva restrição à produção ou consumo doméstico exige que a medida não seja aplicada de maneira discriminatória. No caso *China-Raw Materials (2012)*, o painel avaliou que a China não havia adotado medidas domésticas que visassem

à conservação dos recursos dos quais impôs restrições à exportação, de modo que a medida não se justificaria.

Com relação à necessidade de conformidade com o *caput* do artigo XX, o OA decidiu no caso *US-Gasoline (1996)* que tal obrigação diz respeito à forma como a medida é aplicada, ou seja, se os produtos importados são tratados de forma menos favorável do que similares nacionais ou se há discriminação em relação a outros parceiros. No caso em tela, o painel decidiu que a medida dos EUA violava o Artigo III: 4 do GATT, uma vez que a gasolina importada teria sido tratada de forma menos favorável do que a nacional. Do mesmo modo, a proibição da importação de pneus reformados pelo Brasil foi considerada justificável pela alínea (b), mas inconsistente com o *caput*, por permitir exceções a produtos domésticos e do MERCOSUL.

O *caput* teria a função de destacar que, embora as exceções possam ser justificadas, não podem ser aplicadas com o intuito de contornar obrigações decorrentes do GATT. Consubstancia, assim, o necessário equilíbrio entre direitos e obrigações, evitando um eventual abuso das exceções. O *caput* não impede a discriminação "em si", mas a discriminação "arbitrária e injustificada"[2] entre países em que prevalecem as mesmas condições, devendo ser levado em conta o resultado da medida e a existência de opções não discriminatórias[3]. Também no caso *US-Shrimp (1998)*, o OA afirmou que o estabelecimento de diálogo prévio com as partes prejudicadas pela medida, se as diferenças de tratamento são calibradas para as diferentes condições e riscos e a existência de alternativas viáveis e não discriminatórias para a promoção do mesmo objetivo devem ser consideradas na análise da conformidade com o *caput*.

No caso *EC-Seal Products (2009)*, a Noruega considerou que a proibição da União Europeia à importação de produtos feitos de foca seria discriminatória, pois havia exceções que permitiam o acesso privilegiado de produtos semelhantes produzidos na própria UE (ex. Groenlândia) e em outros países que não a Noruega. O painel considerou a medida injustificável seja pela alínea (b) – proteção da vida animal –, seja pelo *caput*. No caso concreto, a ausência de medidas efetivas na União Europeia que visassem à proteção da vida animal e a exceção concedida a comunidades tradicionais da Groenlândia tornariam a restrição à importação injustificável. Ademais, o OA argumentou que a proteção da vida animal seria justificável também pela necessidade de proteção da moralidade pública (alínea "a" do art. XX), outro importante recedente para medidas de exceção com justificativas ambientais. No recente

2 Appellate Body Report, US – Gasoline (1996), 23.

3 Panel Report, Argentina – Hides and Leather (2001), paras. 11.324-11.330.

caso *EU-Palm Oil*, a União Europeia buscou justificar medidas do *Green Deal* afirmando que as alíneas (a), (b) e (g) comporiam um "conjunto indivisível de direitos" (Von der Weid, 2024).

A discriminação por processos e métodos de produção ("process and production methods" – PPMs)

Outra questão fundamental em relação às medidas ambientais é se as normas da OMC permitem a discriminação entre produtos semelhantes conforme os processos e métodos de produção ("*process and production methods*" – PPMs) usados para produzi-los, e se os PPMs afetam as características do produto final. A jurisprudência da OMC indica que o fato de diferentes PPMs terem sido usados na fabricação de dois produtos não os torna, por si só, "diferentes". Na disputa *US-Shrimp*, a política questionada foi a proibição imposta pelos EUA à importação de camarão originário de países que não usavam tecnologia conhecida como "*Turtle Excluder Devices*" (TED's), medida restritiva que previa tratamento diferente para produtos com base em PPMs que não afetam o produto final. Embora a medida tenha sido considerada justificada pela alínea (g) do artigo XX, o OA a considerou inconsistente com o *caput* do artigo. Após ajuste empreendido pelos EUA para tornar a medida compatível com as conclusões do órgão, o OA avaliou que os EUA haviam envidado esforços, de boa-fé, para obter solução negociada sobre a matéria, o que representou, na prática, um endosso ao uso de medidas unilaterais com efeitos extraterritoriais e à consideração sobre métodos de produção na análise sobre a similaridade dos produtos (Zanocchi, 2020).

As discriminações com finalidade ambiental em outros acordos da OMC

O Acordo sobre Barreiras Técnicas do Comércio (Acordo TBT) também guarda forte relação com restrições ambientais, sendo o primeiro acordo multilateral de comércio a trazer expressamente o termo "meio ambiente" (Patriota, 2013). Aproximadamente 25% das preocupações comerciais específicas levantadas no Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio dizem respeito a medidas que citam a proteção ambiental entre seus objetivos (OMC, 2025a). Desde 1995, foram levantadas mais de 100 preocupações comerciais específicas relacionadas com o meio ambiente e atinentes ao escopo do Acordo TBT, como: o controle de substâncias perigosas, produtos químicos e metais pesados; controle de veículos e poluição atmosférica; eficiência energética de equipamentos e eletrodomésticos; gestão de recursos, resíduos, reutilização e reciclagem de veículos e produtos elétricos e eletrônicos. Assim como o GATT, o Acordo TBT exige que o produto importado receba tratamento similar ao nacional (Artigo 2.1),

e preconiza que medidas técnicas não devem ser "mais restritivas que o necessário" para cumprir determinado objetivo (Artigo 2.2). Disposição similar é encontrada no artigo 5.6 do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS), tendo por objetivo evitar que o legítimo direito à regulação e definição de padrões em âmbito nacional resulte em proliferação de barreiras não tarifárias, as quais se tornaram mais relevantes com a redução gradual de tarifas, conforme a evolução do sistema multilateral de comércio (Zanocchi, 2020).

Também cumpre notar que medidas de apoio têm sido cada vez mais utilizadas para promover a descarbonização da economia, sendo importante a análise da compatibilidade dos subsídios com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASCM). O OA já indicou que, desde que não discriminem entre produtos nacionais e estrangeiros nem entre a origem desses produtos, os subsídios à descarbonização poderiam ser compatíveis com as normas da OMC, e a diferenciação entre fontes de energia seria legítima (Bodansky, Brunnée e Rajamani, 2017). Além disso, tais subsídios poderiam ser considerados como atendendo ao argumento da "necessidade" da alínea (b), à luz da crise climática (Gehring, Segger Hepburn, 2012).

Comércio e meio ambiente na OMC: evolução recente

No ano em que a OMC completou seu 30º aniversário, são muitos os questionamentos sobre sua relevância para ajudar a superar os diferentes desafios que assolam o comércio internacional. Afirma-se que a paralisia do OA, somada à dificuldade na negociação de novas regras (o que, alega-se, poderia adequar a instituição à complexidade crescente do comércio internacional), tornaria a OMC incapaz de prover soluções necessárias no contexto atual. Análise mais detida, porém, revela que as atividades nos três pilares OMC continuam a ser fundamentais não só para ancorar as expectativas em relação ao funcionamento do comércio internacional, como para a possível definição de novos parâmetros em temas de grande importância.

A OMC como plataforma para narrativas sobre comércio e meio ambiente

Além da solução de controvérsias comerciais, a OMC tem também como pilares promover a negociação de novas regras e permitir a discussão e monitoramento de políticas comerciais. A análise da OMC como fórum na interface entre comércio e sustentabilidade revela dinamismo surpreendente. No Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE), medidas recentes como o

Green Deal da União Europeia e o *Inflation Reduction Act* dos EUA têm sido debatidas e sua compatibilidade com as normas da OMC questionada. Já o estabelecimento das "Discussões Estruturadas sobre Sustentabilidade do Comércio e Ambiental" (TESSD, na sigla em inglês), iniciativa plurilateral iniciada em 2020 e que conta com a participação formal de quase 100 membros, gerou instância adicional e mais fluida para as discussões sobre o tema. Os debates no grupo se concentram em quatro temas: (i) medidas climáticas relacionadas ao comércio ("*trade-related climate measures*", TRCMs); (ii) bens e serviços ambientais; (iii) economia circular; e (iv) impactos ambientais de subsídios.

Outras duas *Joint Initiatives* – iniciativas plurilaterais – criadas em 2020 têm impulsionado discussões sobre temas ambientais na OMC: o "Diálogo sobre Poluição por Plástico e Comércio Ambientalmente Sustentável de Plásticos" (DPP) e a iniciativa *Fossil Fuel Subsidy Reform* (FFSR). O primeiro tem como objetivo explorar como a OMC poderia contribuir para os esforços de redução da poluição por plásticos e apoiar o *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC), encarregado de elaborar tratado vinculante para a eliminação da poluição por plásticos. Já o FFSR promove discussões para alcançar a redução e eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis.

Como nenhum membro é capaz, por si, de bloquear a agenda das *Joint Initiatives*, e como estas contam com maior participação de organismos internacionais e *think tanks*, as TESSD, DPP e FFSR têm-se mostrado como espaço mais dinâmico para a exploração de ideias e debates que teriam pouco espaço no CTE, mas que podem influenciar a definição de novos parâmetros (Fukunaga, 2024).

Também merece destaque a crescente abertura da OMC a atores externos, como acadêmicos, empresários, ONGs e sindicatos. Tal movimento é visível no *Public Forum*, espaço destinado a promover discussões abertas e acessíveis com interlocutores externos sobre o comércio internacional e as políticas da OMC, mas também na realização anual da *Trade and Environment Week*, com dezenas de painéis sobre a interface entre comércio e meio ambiente e ampla participação externa. Em ambas as instâncias, nota-se grande participação de especialistas de fora de Genebra, com predomínio de nacionais de países favorecidos pela proximidade geográfica.

Tanto os foros plurilaterais – abertos à participação de *think tanks* e secretariados de convenções – quanto o *Public Forum* e a *Trade and Environment Week* têm sido usados como plataforma para a difusão de narrativas favoráveis ao uso de medidas restritivas unilaterais com alegada finalidade ambiental. No caso, países que adotam tais medidas promovem painéis dedicados à

sua justificação e alegam que as mesmas foram objeto de amplas consultas (de modo que, em eventual painel adjudicador, poderiam alegar que houve amplo diálogo prévio com as partes afetadas), enquanto estudiosos favoráveis a tais medidas recebem amplo espaço para difundir suas ideias.

Uma proposta que circula nesse ambiente é o estabelecimento de um *Climate Waiver*. Em seu livro *Trade Links* (2022), o ex-juiz da OMC James Bacchus afirma que a discriminação de produtos segundo as emissões de carbono geraria a previsibilidade necessária para reduzir o risco de *carbon leakage* (a migração de indústrias para países com regulações ambientais mais permissivas) e estimular o estabelecimento de *climate clubs*, favorecendo o comércio entre países com sistemas similares de precificação de carbono. A iniciativa foi proposta pela Alemanha em 2020 (Bellmann, 2022) e foi apoiada por acadêmicos de renome, como a professora de Georgetown e ex-integrante do OA Jennifer Hillman (Hillman e Damian, 2023).

Ideia similar foi proposta pelo professor de direito internacional em Yale, Daniel Esty, que atuou como consultor da Diretora-Geral da OMC entre 2022 e 2023 e participou ativamente de debates sobre o tema em Genebra. Autor do livro *Greening the GATT – Trade, Environment, and the Future* (1994), Esty argumenta que medidas como mecanismos de ajuste de carbono na fronteira (BCA, na sigla em inglês), concebidos para permitir maior ambição no combate à mudança do clima, deveriam ser vistos como atos de "multilateralismo-unilateralismo" (Dominioni e Esty, 2023) e deveriam estar sujeitos a um escrutínio mais leve na OMC, uma vez que os membros da organização teriam, ao menos tacitamente, na condição de signatários do Acordo de Paris, manifestado apoio a medidas visando à descarbonização. Esty coordenou a elaboração do *Villars Framework*, conjunto de medidas para promover maior flexibilização das normas da OMC em prol de uma visão parcial da sustentabilidade.

Também importante é o papel crescente do secretariado nessa temática. Além da publicação de diversos relatórios nos últimos anos – nem sempre com o equilíbrio esperado –, o secretariado tem tido participação ativa em diferentes fóruns e eventos, como nas COPs da UNFCCC, com pavilhão próprio, organização de painéis e elaboração de estudos (Bellmann, 2022). Ademais, o secretariado tem promovido articulação com outras organizações internacionais para a convergência de mecanismos de precificação de carbono e na promoção de uma agenda *nature-positive* na relação entre comércio e biodiversidade (Bellmann, 2024), sem consulta aos membros.

Ainda em relação à função da OMC como fórum de debates e monitoramento, cabe mencionar como o tema foi abordado nas últimas Conferências Ministeriais,

instância máxima da organização. Na MC-12 (Genebra, junho de 2022), a declaração final reconheceu, pela primeira vez na organização, que o comércio deve contribuir para a solução da crise climática (Bellmann, 2022). Já na MC-13 (Abu Dhabi, março de 2024) houve considerável reação de países em desenvolvimento, com amplo endosso a declaração que enfatizou a importância de respeitar os princípios fundamentais dos regimes ambientais e comerciais e criticou a imposição de medidas unilaterais que criam discriminação arbitrária ou injustificável (James, Bhola, Deere-Birkbeck, 2024).

A OMC como fórum negociador

Também no pilar de negociações comerciais, atividades em curso na OMC merecem atenção, com ímpeto renovado nas discussões sobre bens e serviços ambientais e sobre a elaboração de parâmetros para a descarbonização e adoção de medidas comerciais relacionadas à mudança do clima (TRCMs).

Como parte do "Pacote de Genebra" alcançado ao final da MC-12, em junho de 2022, os membros da OMC adotaram o Acordo sobre Subsídios à Pesca. Primeiro acordo com finalidade precipuamente ambiental na OMC e primeiro exemplo de "multilateralização" de cláusulas ambientais previstas acordos comerciais fora da organização (Fukunaga, 2024), o pacto visa proteger os ecossistemas marinhos e acabar com pesca ilegal, não reportada e não regulamentada (IUU, na sigla em inglês), conforme estabelecido na meta 14.4 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

As discussões sobre bens e serviços ambientais ganharam novo impulso com a criação de subgrupo específico sobre o tema nas TESSD. Ainda que a ausência de definição sobre bens ambientais continue a ser um desafio – como fora na Rodada Doha (Patriota, 2013) –, participantes do fórum têm envidado esforços para a elaboração de lista que permita a retomada das negociações, ao passo em que o secretariado tem buscado reanimar as discussões no âmbito do CTE-SS. Embora as TESSD sejam um fórum de diálogo e não uma instância negociadora, a iniciativa pode pavimentar o caminho para futuras negociações sobre obrigações vinculantes (Fukunaga, 2024).

A análise recente de questões ambientais pelo Sistema de Solução de Controvérsias

Com o fim do mandato de dois juízes em dezembro de 2019 e a resistência dos EUA à indicação de novos adjudicadores, o Órgão de Apelação da OMC passou a contar com apenas um magistrado. Por força do artigo 17.1 do Entendimento Sobre Solução de Controvérsias (DSU, na sigla em inglês), que exige ao menos três juízes na instância revisora, o OA se tornou inoperante, o que não resultou em arrefecimento no uso do SSC. Foram iniciadas 38 novas

consultas (etapa prévia à abertura de painel) entre 2020 e 2024, e alguns dos relatórios publicados e as interpretações ali contidas sobre a interface entre comércio e sustentabilidade são de grande relevância.

Cabe sublinhar que muitas das medidas unilaterais restritivas com alegada finalidade ambiental são formuladas de modo a serem potencialmente compatíveis com as normas da OMC (Sutton, 2025). Ademais, os acordos da OMC têm sido interpretados de maneira evolutiva na solução de disputas, de modo a acomodar novas preocupações dos membros da organização (Fukunawa, 2024). Logo, interpretações favoráveis à discriminação de produtos conforme critérios parciais de sustentabilidade podem legitimar medidas em curso e estimular a adoção de práticas similares.

É nesse contexto que o relatório do painel no caso DS600 (União Europeia e alguns Estados membros – Óleo de Palma, a pedido da Malásia) se reveste de particular importância. As medidas questionadas estabelecem metas de consumo de energia renovável para o mercado de combustíveis no bloco, limitando o uso de biocombustíveis com a alegação que teriam impacto ambiental negativo.

Em relatório publicado em 2024, o painel concordou com a Malásia que a UE agira de modo discriminatório na determinação do risco de diferentes biocombustíveis de promover mudança indireta no uso da terra (*Indirect Land-Use Change*, ILUC) e que a medida conferia tratamento mais favorável a produtos similares do bloco. Contudo, o painel chancelou algumas das teses defendidas pela UE, afirmando que o limite aos biocombustíveis não violaria o Art. 2.2 do Acordo TBT, segundo o qual medidas técnicas não devem ser "mais restritivas do que o necessário para alcançar um objetivo legítimo", e concordou que o limite a biocombustíveis considerados como de alto risco seria uma medida "necessária para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal" e "relativa à conservação de recursos naturais esgotáveis", sendo assim justificável pelas alíneas (b) e (g) do art. XX do GATT. Sobre o alcance extraterritorial de medidas unilaterais, o relatório assinalou que as exceções constantes do art. 2.2 do TBT e do art. XX do GATT "do not have any inherent jurisdictional or territorial limitation" e que, sendo a crise climática "inherently global in nature", haveria vínculo entre a medida e o objetivo de reduzir o risco de emissões. Trata-se de entendimento mais "pró-ambiente" do que em casos anteriores, nos quais o SSC reconheceu o espaço para medidas ambientais, mas buscou garantir a prevalência do comércio. Tendo em vista o caráter evolutivo da jurisprudência do SSC, a decisão pode refletir a pressão crescente para a adoção de entendimento favorável às restrições comerciais com finalidade ambiental, ante a ausência de novas regras multilaterais sobre o tema.

Ainda em relação à evolução recente do pilar jurídico da OMC, cabe sublinhar que alguns membros optaram por uma instância alternativa ao OA para a revisão de relatórios dos painéis do SSC. O Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA, na sigla em inglês) conta com a participação de 54 membros, incorpora as regras de revisão de apelação da OMC e, em disputa entre membros que aderiram ao Arranjo, substituirá os processos de apelação anteriores. Desde 2020, foram iniciados 12 casos entre partes do MPIA, e a participação de grandes economias no mecanismo (ex. China, UE, Brasil) e seu caráter complementar ao SSC indica que os membros devem continuar a recorrer à OMC para dirimir controvérsias comerciais (Shaffer, 2021).

A atuação recente do Brasil nos debates sobre comércio e meio ambiente

O Brasil tem mantido perfil ativo nas discussões sobre comércio e meio ambiente na OMC, com engajamento construtivo nas três *Joint Initiatives* relacionadas ao tema – como copatrocinador, no caso das TESSD, e observador nas demais –, assim como no CTE e em outras instâncias onde a temática é abordada. Nas TESSD, a atuação do Brasil foi fundamental para que os impactos ambientais dos subsídios agrícolas continuassem na agenda. Ademais, especialistas brasileiros têm participado de painéis no Public Forum e na Trade and Environment Week.

Outra frente de atuação tem sido a submissão de documentos para a análise e discussão dos membros da OMC. Em junho de 2024, o Brasil circulou o documento WT/GC/W/938, propondo ampliar o debate sobre sustentabilidade na agricultura, de modo a equilibrar o tratamento do tema na OMC. Para tanto, o documento explora as implicações de medidas com finalidade ambiental que podem influenciar negativamente o comércio agrícola, já bastante distorcido, e discorre sobre políticas nacionais que podem promover a agricultura sustentável sem afetar negativamente o comércio e sobre a importância de reconhecer as diferentes condições nacionais – um dos pilares do direito internacional ambiental e também previsto no sistema multilateral de comércio – na promoção da sustentabilidade em processos produtivos.

Tal iniciativa mostra-se necessária para buscar reequilibrar as discussões sobre o comércio de bens agrícolas, grande passivo da OMC. A despeito da barganha estabelecida na Rodada Uruguai – na qual países em desenvolvimento aceitaram regras sobre temas como propriedade intelectual, serviços e investimentos e, em troca, finalmente teriam regras multilaterais sobre o comércio de bens agrícolas, sujeito a grandes distorções – e apesar do

compromisso estabelecido no Art. 20 do Acordo sobre Agricultura (AoA) com a redução dos limites à concessão de subsídios agrícolas, não houve avanço nesse tema desde 1995. Produtores em países desenvolvidos têm recebido apoio significativo para cumprir com os novos requisitos ambientais (TESS , 2022) e que permitem a exportação a preços que não cobrem os custos de produção (Domen e Golay, 2020). Num cenário em que países em desenvolvimento não se beneficiaram plenamente da referida barganha (Bacchus, 2022), o avanço de visões enviesadas tende a agravar as distorções no comércio de bens agrícolas e a iniquidade do arcabouço atual.

Também notável é como o Brasil usou as presidências do G20 e do BRICS para a articulação de novas perspectivas sobre a relação entre comércio e meio ambiente, abrindo frentes para modular o tratamento do tema em Genebra. Em 2024, o País liderou a aprovação dos "Princípios de Alto Nível do G20 sobre Bioeconomia", conceito que apoia o desenvolvimento de produtos, processos e serviços mais sustentáveis e inclusivos, e também dos "Princípios do G20 sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável", com os membros do G20 se comprometendo a garantir que medidas comerciais com finalidade ambiental sejam compatíveis com as normas da OMC e considerem os diferentes níveis de desenvolvimento entre os países. Na presidência do BRICS, o Brasil promoveu abordagens positivas no nexo entre comércio e meio ambiente, com foco em cooperação, inclusividade e justiça nas metodologias de contagem de carbono e na difusão de tecnologias necessárias à transição energética. Em ambos os fóruns, as discussões promovidas pelo Brasil fornecem aportes valiosos para a modulação dos debates sobre o tema na OMC, para que a promoção da sustentabilidade no comércio ocorra de maneira justa e equilibrada.

Conclusão

Nos 30 anos desde a sua inauguração, a OMC contribuiu para grande expansão do comércio global, para a elevação de padrões de vida em diversos países e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Em cerimônia em celebração da efeméride, dias após o drástico aumento de tarifas de importação anunciado pelos EUA, a Diretora-Geral Ngozi Okonjo Iweala afirmou: "The uncertainty around global trade has reminded many members why they value the WTO as a bedrock of predictability in the global economy – and as a platform for dialogue and cooperation on trade" (OMC, 2025b). Também observou que as preocupações legítimas sobre a OMC e o sistema de comércio multilateral expressas nos últimos tempos devem ser vistas como

uma oportunidade para "mudar o sistema para melhor". O risco, em meio ao avanço de narrativas parciais, é a definição sobre o que seria considerado "melhor" e para quem.

A confluência entre os regimes de comércio e meio ambiente se desdobra em uma multiplicidade de instâncias, atores e perspectivas, mas é notável o avanço de modalidade discriminatória de política comercial com finalidade ambiental, com a aplicação de critérios seletivos e procedimentos unilaterais, desconsiderando princípios fundamentais de ambos os regimes. O movimento é acompanhado pela defesa da reforma das regras do sistema multilateral de comércio com vistas a acomodar medidas que se veriam sujeitas a questionamento no SSC sob o arcabouço atual. Diante deste cenário, são muitos os elementos que apontam para a importância de o Brasil manter engajamento ativo nas discussões sobre comércio e meio ambiente na OMC.

Enquanto a governança ambiental é uma das áreas mais fragmentadas do Direito Internacional, com vários acordos em vigor e sem um organismo internacional que dê coerência à sua implementação (Ikeda, 2015), a OMC continua a ser o ponto aglutinador de expectativas no comércio internacional. Mesmo membros que adotam medidas restritivas unilaterais buscam, via de regra, demonstrar a sua compatibilidade com as normas da OMC. As negociações e deliberações na organização tendem a prosseguir, mesmo que em formato de "*soft law*", e podem moldar a definição de novos parâmetros (Shaffer, 2021). Além disso, acordos comerciais bilaterais e plurilaterais têm buscado codificar e consolidar a jurisprudência da OMC (Vidigal, 2024). Os membros continuam a acionar o SSC, e as decisões dos painéis podem, mesmo que parcialmente, legitimar medidas restritivas unilaterais, estimulando a difusão de medidas similares e a inclusão de dispositivos parecidos em acordos extra-OMC. Como a jurisprudência do SSC não é estática e como os julgamentos podem ser influenciados pelo ambiente econômico e político atual, a evolução do tema em Genebra requer atenção constante.

Cabe ao país não só questionar os custos sociais e a correlação entre a medida unilateral implementada e o benefício ambiental almejado, como também indicar medidas alternativas menos restritivas que poderiam alcançar o objetivo proposto e promover maneiras mais inclusivas de usar o comércio a favor do meio ambiente. Deve-se garantir que a promoção de objetivos legítimos se coadune com os princípios fundamentais dos regimes de comércio e meio ambiente e que a necessária transição para uma economia mais sustentável seja promovida de maneira justa e inclusiva.

Referências bibliográficas

BACCHUS, James. *Trade Links:* New Rules for a New World. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

BELLMANN, Christophe. Trade and Climate Change in the World Trade Organization. Forum on Trade, Environment & the SDGs (TESS), 2022.

BELLMANN, Christophe, et al. Trade and Environment at the World Trade Organization: State of Play and Entry Points. Forum on Trade, Environment & the SDGs (TESS), 2024.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo*. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG; Instituto Rio Branco, 2006.

COZENDEY, Carlos Márcio. "O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC: para além dos contenciosos, a política externa". In: BENJAMIN, Daniela (org.), *O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC*: Perspectiva Brasileira. Brasília: FUNAG, 2013.

DOMINIONI, Goran; ESTY, Daniel C. Designing Effective Border Carbon Adjustment Mechanisms: Aligning the Global Trade and Climate Change Regimes. *Ariz. L. Rev*., v. 65, p. 1, 2023.

DOMMEN, Caroline; GOLAY, Christophe. Switzerland's Foreign Policy and the United Nations Declaration on the Rights of Peasants. 2020.

DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge E. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

FUKUNAGA, Yuka. Interactions between Free Trade Agreements' Sustainability Provisions and WTO Law. In: *The Sustainability Revolution in International Trade Agreements*. Oxford: Oxford University Press, 2024. p. 335-353.

GEHRING, Markus W.; SEGGER, Marie-Claire Cordonier; HEPBURN, Jarrod. Climate Change and International Trade and Investment Law. In: *International Law in the Era of Climate Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012.

HILLMAN, Jennifer A.; DAMIAN, Loriane. *Using Trade Tools to Fight Climate Change*. Washington, DC: Georgetown Law, 2023.

IKEDA, Maria Angélica. "A fragmentação do direito internacional e o forum shopping em negociações internacionais: desafios na defesa dos interesses do Brasil em comércio e meio ambiente e propostas de ação". Tese para o Curso de Altos Estudos – CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 2015.

JAMES, Eugene; BHOLA, Vinati; DEERE BIRKBECK, Carolyn. Environment, Climate, and Sustainable Development at MC13: A Review of Ministerial Declarations, Decisions, and Statements. Forum on Trade, Environment, & the SDGs (TESS), 2024.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO, Painéis. Relatórios dos casos*; Brasil – Retreated Tyres (2007); EC – Seal Products (2009); China – Raw Materials (2012) EC - Palm Oil (2024).*

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO, Órgão de Apelação. Relatórios dos casos *US-Gasoline (1996); US-Shrimp (1996); EC – Asbestos (2001); Brasil – Retreated Tyres (2007); China – Raw Materials (2012).*

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. "Trade & Environment". 2025a. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO. "Marking 30th anniversary, the WTO reflects on historic achievements and future challenges". 2025b. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/30yr_10apr25_e.htm>. Acesso em: 3 dez. 2025.

PATRIOTA, Erika Almeida Watanabe. *Bens ambientais, OMC e o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2013.

RAMALHO, Marcus Vinicius. *A crise do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2020.

SHAFFER, Gregory. *Emerging Powers and the World Trading System:* The Past and Future of International Economic Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

VIDIGAL, Geraldo; CLAUSSEN, Kathleen. *The Sustainability Revolution in International Trade Agreements*. Oxford: Oxford University Press, 2024.

VON DER WEID, Carolina Hippolito. *Revisitando o protecionismo verde*: riscos e oportunidades para o Brasil na aproximação dos regimes multilaterais de comércio e de meio ambiente. Brasília: Instituto Rio Branco, 2024.

ZANOCCHI, José Maria McCall. *A proteção do meio ambiente no comércio internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Anexo I – Casos emblemáticos na OMC sobre comércio e meio ambiente

Caso	Descrição	Decisão
DS2 – EUA – Gasolina (EUA x Venezuela). 1996-1997.	Venezuela alegou que imposto sobre gasolina importada, imposto pelos EUA visando reduzir a poluição atmosférica, violava o princípio da não discriminação.	Primeiro caso apreciado pelo Órgão de Apelação (OA), que reconheceu a legitimidade do objetivo e o ar limpo como "recurso natural exaurível", mas concluiu que a medida violava o Art. III:4 do GATT (tratamento nacional), ao conferir tratamento inferior à gasolina importada.
DS58 – EUA – Camarões (EUA x Índia, Malásia, Paquistão, Tailândia). 1997- 1998.	Questionou-se a proibição dos EUA à importação de camarões de países que não usassem dispositivos para proteger tartarugas durante a pesca.	O painel afirmou que a proibição violava o Art. XI do GATT, o que não foi questionado pelos EUA. O OA considerou que a medida estaria "relacionada" à conservação de recursos naturais exauríveis (art. XX (g)), a qual abarcaria também espécies vivas, mas afirmou haver discriminação em sua implementação, não sendo, assim, compatível com o *chapeau* do Art. XX.
DS135 – Comunidade Europeia – Amianto – (CE x Canadá). 1998-2001.	Canadá questionou a proibição francesa da importação de produtos contendo amianto. Foi avaliado se seria legítimo discriminar entre produtos similares conforme a existência de amianto na composição.	O OA afirmou ver relação entre a medida e a proteção da saúde humana e inexistência de medidas alternativas disponíveis, sendo a proibição justificável pelo art. XX (b), e compatível com o *chapeau* do mesmo artigo. Também afirmou que produtos com amianto não seriam "similares" àqueles sem.
DS332 – Brasil – Pneus (Brasil x Comunidade Europeia). 2005-2007.	Questionou-se a proibição à importação de pneus reformados. Brasil defendeu ser a medida necessária à proteção da saúde pública.	O OA manteve a avaliação do painel sobre ser a medida justificável pelo art. XX (b) e sobre a inexistência de alternativas "razoavelmente disponíveis". Contudo, avaliou que a aplicação da medida teria caráter discriminatório.
DS381 – EUA – Atum II (EUA x México). 2009-12.	México questionou os requisitos de rotulagem para atum, em relação ao uso de métodos de pesca prejudiciais aos golfinhos.	O OA avaliou que a medida violava o artigo 2.1 do TBT, ao conferir tratamento inferior ao nacional ao produto importado, mas discordou da argumentação do México sobre a existência de outras medidas disponíveis capazes de alcançar o mesmo objetivo.

DS 394, 395, 398 – China – Matérias primas (China x México, EUA, UE). 2009-2012	Foi questionada a compatibilidade de medidas da China para restringir a exportação de matérias primas com seu protocolo de adesão à OMC e as normas do GATT.	O painel concluiu que as restrições impostas pela China não seriam justificáveis nos termos dos Artigos XX(b) e (g) do GATT. Essas conclusões não foram objeto de recurso. O OA afirmou que tais restrições deveriam ser aplicadas "conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais", nos termos do Art. XX(g).
DS 412 – Canadá – Energia Renovável (Canadá x Japão). 2011-2013.	Disputa sobre requisitos de conteúdo nacional em programas de energia renovável. Japão alegou que regras representariam subsídios proibidos.	O OA afirmou que a discriminação contra produtos importados não estaria coberta pelo Art. III:8(a), concordou que a medida representaria um apoio nos termos do Art. 1.1(a) do ASCM e argumentou ser válido conceber mercado mais específico para renováveis, conforme preferências dos consumidores, mas se julgou incapaz de determinar se a medida conferiria um benefício nos termos do Art. 1.1(b).

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS: DIMENSÕES JURÍDICA E POLÍTICA

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a04
Submetido em: 01/10/2025. Aceito em: 28/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Marco Tulio Scarpelli Cabral[1]

Resumo

Este é o segundo de dois artigos sobre as dimensões ética, moral, jurídica e política da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Dedicado aos dois últimos aspectos, este estudo complementa artigo sobre as dimensões ética, moral e política da DUDH publicado na 15ª edição destes *Cadernos*. Em quatro seções, analisa a DUDH sob os seguintes prismas: (1) a incorporação de parte de suas normas ao Direito internacional consuetudinário; (2) seu caráter vinculante como interpretação autorizada da Carta da ONU; (3) a codificação de suas normas em tratados e regimes internacionais; (4) sua incorporação em ordenamentos jurídicos nacionais. Conclui-se apontando a relação de reforço mútuo existente entre as dimensões moral, ética e jurídica dos valores e normas consolidados na Declaração, e a medida em que estes ideais e regras influenciam escolhas políticas e a configuração da ordem mundial.

Palavras-chave: Direitos humanos. Direito. Teoria do Direito. Relações Internacionais. Política mundial.

1 Ministro de segunda classe, lotado na Secretaria de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores. Doutor em filosofia moral e política pela Universidade Livre de Bruxelas. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0114-0547.

UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS: LEGAL AND POLITICAL DIMENSIONS

Abstract

This is the second of two articles on the ethical, moral, legal, and political dimensions of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR). Focusing on the latter two aspects, this study complements an article on the ethical, moral, and political dimensions of the UDHR published in the 15th edition of these Cadernos. In four sections, it analyzes the UDHR from the following perspectives: (1) the incorporation of some of its norms into customary international law; (2) its binding nature as an authoritative interpretation of the UN Charter; (3) the codification of its norms in international treaties and regimes; (4) its incorporation into national legal systems. It concludes by pointing out the mutually reinforcing relationship between the moral, ethical, and legal dimensions of the values and norms consolidated in the Declaration, and the extent to which these ideals and rules influence political choices and the configuration of the world order.

Keywords: Human rights. Law. Legal theory. International relations. World politics.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: DIMENSIONES JURÍDICA Y POLÍTICA

Resumen

Este es el segundo de dos artículos sobre las dimensiones ética, moral, jurídica y política de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH). Dedicado a los dos últimos aspectos, este estudio complementa el artículo sobre las dimensiones ética, moral y política de la DUDH publicado en la 15.ª edición de estos Cuadernos. En cuatro secciones, analiza la DUDH desde los siguientes prismas: (1) la incorporación de parte de sus normas al derecho internacional consuetudinario; (2) su carácter vinculante como interpretación autorizada de la Carta de las Naciones Unidas; (3) la codificación de sus normas en tratados y regímenes internacionales; (4) su incorporación en los ordenamientos jurídicos nacionales. Se concluye señalando la relación de refuerzo mutuo que existe entre las dimensiones moral, ética y jurídica de los valores y normas consolidados en la Declaración, y la medida en que estos ideales y normas influyen en las decisiones políticas y en la configuración del orden mundial.

Palabras clave: Derechos humanos. Derecho. Teoría del Derecho. Relaciones internacionales. Política mundial.

Introdução

Este é o segundo de uma série de dois artigos que tem por objetivo estudar as dimensões moral, ética, jurídica e política da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em complementação ao estudo anterior, que discutiu o conteúdo e o impacto da DUDH dos pontos de vista moral, ético e político (Cabral, 2024), o presente texto analisa a influência da Declaração sob os aspectos jurídico e político. O aspecto político figura em ambos os artigos porque ele diz respeito ao comportamento dos atores e ao processo de construção das instituições, que são influenciados tanto pelas dimensões moral e ética como pela dimensão jurídica dos direitos humanos.

O presente artigo examina as diferentes formas pelas quais os preceitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos são transformados em normas jurídicas vinculantes. Estes processos se dão por quatro meios distintos, que correspondem às quatro seções do texto. Primeiramente, discute-se o processo de progressivo reconhecimento das normas da DUDH como parte do Direito internacional consuetudinário. Em seguida, analisa-se em que medida a Declaração é entendida como interpretação autorizada da Carta da ONU, situação na qual as normas da DUDH são entendidas como juridicamente vinculantes em decorrência de sua associação ao tratado constitutivo das Nações Unidas. A terceira seção descreve o processo de criação de um regime jurídico multilateral, além de regimes regionais, constituídos por tratados que são inspirados pela DUDH e que codificam suas normas sob forma de Direito positivo. A última seção investiga o processo de incorporação de normas da DUDH aos ordenamentos jurídicos de mais da metade dos Estados da atualidade, por meio de codificação de suas normas em constituições e leis internas, bem como, em alguns casos, pela aplicação direta por tribunais nacionais, com a consequente criação de jurisprudência.

1. A Declaração Universal e o Direito consuetudinário

O Direito consuetudinário, entendido como "prova de uma prática geral aceita como sendo o Direito", já era identificado como fonte do Direito internacional público no Artigo 38 do Estatuto da Corte Permanente de Justiça Internacional, de 1920, e esta mesma formulação foi retomada no Estatuto da instituição que a sucedeu, a Corte Internacional de Justiça, de 1945 (League of Nations, 1920; United Nations, 1945). De acordo com esta definição, o Direito consuetudinário compreende dois elementos, um factual, a prática

de seguir uma determinada norma, e outro psicológico, a convicção de que a norma em questão deve ser respeitada, entendimento este que é conhecido como "opinio iuris" (Humphrey, 1989, p. 197-198).

No domínio dos direitos humanos, o Direito consuetudinário tem três particularidades. A primeira é que, ao contrário do que ocorre em outras áreas, como o comércio e os conflitos armados, o Direito consuetudinário dos direitos humanos é um fenômeno relativamente recente, datando principalmente do pós-guerra. Em segundo lugar, as normas consuetudinárias não escritas neste domínio derivam, em sua maioria, de documentos escritos previamente acordados, essencialmente a Declaração Universal e os tratados posteriores. É o contrário do que aconteceu em outros domínios jurídicos, como aqueles mencionados acima, em que as regras tácitas precederam as normas formalmente adotadas (Schabas, 2021, p. 83).

Em terceiro lugar, e isto é o mais significativo, há casos notórios de normas consuetudinárias de direitos humanos que foram reconhecidas como tais apesar de alguns Estados recalcitrantes se recusarem a obedecê-las e a aceitar seu caráter obrigatório. De acordo com o jurista norte-americano Louis Henkin, a principal causa desta evolução peculiar do Direito consuetudinário no campo dos direitos humanos foi a indignação internacional suscitada pelo regime de apartheid na África do Sul. Neste sentido, apesar de aquele país ter insistido em suas políticas de discriminação racial e se ter recusado a aceitar a proibição desta prática, uma norma consuetudinária contra este tipo de comportamento foi reconhecida pelas principais autoridades jurídicas, incluindo o "American Law Institute" na terceira edição de seu "Restatement of the Foreign Law of the United States", de 1987 (Henkin, 1996, p. 36-39).

Trata-se de uma importante inovação jurídica que implica uma ruptura com o chamado "princípio do objetor persistente". Com efeito, entende-se que o aspeto psicológico do direito consuetudinário é satisfeito se existir um "consenso geral" a favor de uma norma, mesmo na ausência de "unanimidade" a este respeito. Neste sentido, a persistência da não conformidade não tem sido obstáculo ao reconhecimento de vários direitos humanos, a maioria originalmente apresentados na Declaração Universal, como normas consuetudinárias do Direito internacional, vinculantes para todos os Estados (Schabas, 2021, p. 72-73; Henkin, 1996, p. 36-39; Ramcharan, 2013, p. 517).

Uma evolução recente que teve um impacto transformador na identificação e consolidação do Direito consuetudinário dos direitos humanos foi a Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos (CDH). Em vigor desde 2008, a RPU é um processo pelo qual todos os membros das Nações Unidas têm seu desempenho em matéria de direitos humanos examinado

pelo menos a cada quatro anos e meio pelos outros Estados, com a assistência técnica do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. A Resolução 5/1 do CDH, que estabelece as regras gerais da RPU, especifica que as bases deste processo são a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos nos quais o Estado em análise seja parte (Human Rights Council, 2007).

O que torna a RPU tão decisiva neste sentido é o fato de que Estados com fraco histórico de ratificação de tratados de direitos humanos, incluindo atores tão importantes como os Estados Unidos e a China, explicitam durante sua participação no processo – tanto como países examinados como comentadores da situação de outros Estados – as normas internacionais que reconhecem como vinculantes para si próprios ou para os outros. A caracterização da DUDH como base da RPU já é um forte indicador de sua importância, e o fato de os Estados citarem frequentemente várias de suas normas durante este processo contribui ainda mais para caracterizar o estatuto consuetudinário dos preceitos invocados.

A natureza consuetudinária de normas específicas de direitos humanos é reconhecida ou reivindicada por um conjunto de instituições, entre as quais aquela com maior autoridade é a Corte Internacional de Justiça (CIJ). Entre outras instituições importantes, destacam-se a Comissão de Direito Internacional (CDI); o Comitê dos Direitos Humanos e outros órgãos dos tratados; os Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos; os tribunais e as comissões dos regimes regionais de direitos humanos da África, das Américas e da Europa; os tribunais nacionais; grupos de peritos internacionais, como a Associação de Direito Internacional e a Comissão Internacional de Juristas; e grupos de peritos nacionais, como o "American Law Institute" (Schabas, 2021, p. 72-73; Henkin, 1996, p. 41-53).

A Declaração Universal é geralmente reconhecida como o componente mais importante e influente da Carta Internacional dos Direitos Humanos (Humphrey, 1983, p. 424, 438; Jayawickrama, 2017, p. 36) e como a origem da maioria das normas de direitos humanos que se tornaram consuetudinárias. Isto se deve principalmente ao fato de ser ela o primeiro instrumento de direitos humanos de alcance mundial; a seu peso político, ético e moral, que decorre, em particular, da forma como foi negociada e aprovada, e posteriormente reafirmada nas conferências das Nações Unidas em Teerã (1968) e Viena (1993); ao fato de que ela diz respeito a todos os Estados membros das Nações Unidas, e não apenas àqueles que ratificaram tratados específicos sobre direitos humanos; e ao fato de que ela é uma importante fonte de inspiração para a maioria dos tratados multilaterais e regionais posteriores sobre direitos humanos,

bem como para muitas outras declarações e documentos não vinculantes (Ramcharan, 2013, p. 514-518; Henkin, 1996, p. 40; United Nations, 1968, § 2; United Nations, 1993, p. 8).

A avaliação do grau em que as normas da Declaração Universal adquiriram um estatuto consuetudinário varia consideravelmente. O Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos declarou em decisão de 2015 que considera a Declaração Universal no seu conjunto como parte do Direito internacional consuetudinário (AfCHPR, 2015a, p. 10), visão compartilhada por alguns juristas e advogados eminentes, entre os quais John Humphrey (Humphrey, 1989, p. 198). Para além desta afirmação geral, a corte africana proclama mais especificamente o estatuto consuetudinário de normas da DUDH relativas ao direito à vida (AfCHPR, 2015b, p. 32) e à nacionalidade (AfCHPR, 2015c, p. 22).

Em seu Comentário Geral 24, de 1994, o Comitê de Direitos Humanos afirma que os Estados não podem formular reservas ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos que os desobriguem do cumprimento de normas internacionais consuetudinárias. Neste sentido, o colegiado afirma que

> um Estado não pode se reservar o direito de praticar a escravidão ou a tortura, de submeter pessoas a tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; de privá-las arbitrariamente da vida; de as deter e prender arbitrariamente; de negar o direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; de presumir uma pessoa culpada enquanto sua inocência não for provada; de executar mulheres grávidas ou crianças; de autorizar a incitação ao ódio nacional, racial ou religioso; de negar às pessoas núbeis o direito de se casar; ou de negar às minorias o direito de ter sua própria vida cultural, professar sua própria religião ou usar sua própria língua. E se reservas a disposições específicas do artigo 14 podem ser aceitáveis, uma reserva geral ao direito a um julgamento justo não o seria (United Nations, 2008a, p. 249; Lillich, 1996, p. 19-21; Schabas, 2021, p. 36).

Por sua parte, o "American Law Institute" apresentou em seu terceiro "Restatement of the Foreign Relations Law of the United States", de 1987, a seguinte lista de ações estatais consideradas violações do Direito internacional consuetudinário dos direitos humanos:

> (a) genocídio; (b) escravidão ou tráfico de escravos; (c) assassinato ou desaparecimento de indivíduos; (d) tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; (e) detenção arbitrária prolongada; (f) discriminação racial sistemática; (g) um

> conjunto de violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos (Schabas, 2021, p. 22).

Alguns anos mais tarde, o relator principal da seção de direitos humanos do "Restatement", Louis Henkin, declarou-se disposto a acrescentar a esta lista os direitos de viver em democracia, à liberdade religiosa, à igualdade de gênero e à propriedade (Henkin, 1996, p. 36-39; Lillich, 1996, p. 7; Shelton, 2013, p. 517).

Mais comedida do que as instituições e autores mencionados acima, a Corte Internacional de Justiça reconhece "de forma clara e inequívoca" a proibição da tortura como um direito humano incorporado ao Direito internacional consuetudinário (Schabas, 2021, 127-131; ICJ, 2012, p. 5, 13.). A maioria dos intérpretes também entende que os pronunciamentos deste último tribunal afirmam, com um nível aceitável de clareza, o estatuto consuetudinário da proibição da discriminação racial (Schabas, 2021, p. 165-166; ICJ, 1970, p. 32.); da escravidão (Schabas, 2021, p. 146; ICJ, 1970, p. 32.); da privação arbitrária de liberdade (Schabas, 2021, p. 165-166; ICJ, 1980, p. 42.); bem como a proscrição do genocídio (Schabas, 2021, p. 115; ICJ, 2006, p. 32.).

Apesar de um nível significativo de convergência quanto ao reconhecimento da natureza consuetudinária de vários direitos humanos específicos, persiste um desacordo importante entre os especialistas nesta matéria. Refletindo esta incerteza persistente, um dos principais especialistas neste tema, William Schabas, que publicou recentemente um estudo aprofundado sobre o Direito internacional consuetudinário dos direitos humanos, absteve-se de propor uma lista categórica e exaustiva das normas que alcançaram este estatuto (Schabas, 2021, p. 103). Em vista da complexidade e das controvérsias duradouras nesta área, não se pretende neste artigo apresentar um inventário definitivo dos direitos humanos reconhecidos como parte do costume internacional. O que é importante reter é, por um lado, que vários desses direitos alcançaram o estatuto consuetudinário e são, portanto, aplicáveis a qualquer Estado, independentemente da ratificação ou aceitação por este de um tratado específico e, por outro lado, que a maioria destes direitos tem a Declaração Universal como principal referência.

Como observação final, é importante notar que o Estatuto da Corte Internacional de Justiça também cita entre as fontes do Direito internacional "os princípios gerais de Direito reconhecidos pelas nações civilizadas" (United Nations, 1945, art. 38 § 1, c). Apesar deste dispositivo, esta fonte raramente é utilizada por juristas e tribunais na área dos direitos humanos. Quando invocados, os princípios gerais do Direito muitas vezes não são claramente

distinguidos do Direito internacional consuetudinário. Além disto, algumas legislações nacionais, por exemplo, o artigo 10 da Constituição italiana, não utilizam a expressão "princípios gerais" exatamente no mesmo sentido que o Estatuto da CIJ. Por fim, é importante ter em mente que as normas da DUDH, por vezes consideradas princípios gerais do Direito, como o "princípio da legalidade", também são descritas como regras consuetudinárias. Portanto, independentemente da utilidade do conceito de princípios gerais do Direito em outros contextos, ele não é necessário para a presente análise, uma vez que as questões em jogo são tratadas de forma suficiente na análise anterior do Direito internacional consuetudinário (Hannum, 1996, p. 351-352; Oraá, 1997, p. 182-183).

2. A Declaração Universal como interpretação autorizada da Carta da ONU

Desde o início da década de 1940, fizeram-se ouvir demandas de diversas partes em favor da adoção de uma "carta internacional dos direitos humanos". Acontecimentos notáveis neste contexto foram o discurso sobre as "quatro liberdades" proferido por Franklin Roosevelt no início de 1941, seguido por uma conferência sobre direitos humanos em Buenos Aires e um discurso do Papa no final do mesmo ano advogando um compromisso internacional formal com os direitos humanos. O ano seguinte começou com a adoção da Declaração das Nações Unidas, na qual os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e seus aliados de guerra afirmaram a necessidade de derrotar o Eixo para, entre outras coisas, "preservar os direitos humanos" (Declaration by United Nations, 1942, p. 2). Em 1943, organizações católicas, protestantes e judaicas norte-americanas organizaram uma grande mobilização para pedir a paz e a proteção dos direitos humanos.

Outro momento importante deste processo foi a adoção da Declaração da Filadélfia da Organização Internacional do Trabalho, em 1944, repleta de conceitos de direitos humanos, como liberdade de expressão e associação; participação democrática; dignidade; igualdade de oportunidades; e segurança econômica (ILO, 1944, art. I-III). Neste clima de idealismo internacional wilsoniano renovado, o presidente Roosevelt e sua equipe se empenharam com sucesso, nas conferências de Teerã, Dumbarton Oaks e Ialta, em gradualmente persuadir os soviéticos a aprovar a criação de uma Organização das Nações Unidas tendo como um de seus objetivos a promoção e a proteção dos direitos humanos.

Todas estas pressões e expectativas convergiram na Conferência de São Francisco, de abril a junho de 1945, onde o texto final da Carta das Nações Unidas foi negociado e adotado. As partes não tiveram tempo nem condições para negociar uma carta de direitos a ser incluída no documento fundador da ONU. No entanto, o conceito de direitos humanos figura com destaque no preâmbulo e em sete artigos da Carta (Art. 1, 13, 55, 56, 62, 68 e 76), e o documento incorpora igualmente declarações expressas sobre a igualdade entre homens e mulheres, também no preâmbulo e no corpo do texto (Art. 8). Os direitos humanos figuram entre os objetivos das Nações Unidas (Art. 55 e 56), e a Carta prevê a criação da Comissão de Direitos Humanos (Art. 68)[2]. No seu discurso de encerramento da Conferência, o presidente Truman declarou que o tratado então aprovado oferecia a base adequada para a negociação de uma carta internacional dos direitos humanos, que deveria desempenhar um papel semelhante ao das dez primeiras emendas da Constituição dos Estados Unidos no sistema jurídico de seu país.

Esta exortação foi levada a bom termo pela recém-criada Comissão de Direitos Humanos, que negociou o texto da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada três anos depois pela Assembleia Geral das Nações Unidas. O restante da Carta Internacional dos Direitos Humanos – o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e seu primeiro Protocolo Facultativo – só foi adotado em 1966, entrando em vigor uma década mais tarde (Morsink, 1999, p. 1-4).

O fato de a Carta da ONU exigir o respeito aos direitos humanos sem dizer praticamente nada sobre a natureza destas prerrogativas, combinado ao fato de que os tratados mencionados levaram três décadas para entrar em vigor, fez com que a Declaração Universal fosse cada vez mais vista como interpretação autorizada do documento fundador das Nações Unidas. Por se entender a DUDH desta forma, atribuiu-se a ela, por extensão, o poder vinculante da Carta de São Francisco.

Com efeito, este entendimento do papel da Declaração foi expresso já nas últimas etapas das negociações em 1948 pelos delegados da França, do Líbano, do Canadá e da África do Sul – esta última a contragosto, tendo em conta sua abstenção na votação sobre a adoção da DUDH pela terceira Assembleia Geral (Morsink, 2022, p. 8; Glendon, 2001, p. 164-165; Hannum, 1996, p. 330-331; Humphrey, 1983, p. 433-434; Schabas, 2013, p. cxv, 2070, 3070). A mesma concepção foi preconizada em vários documentos importantes, tais

2 Dando seguimento às disposições da Carta das Nações Unidas, o Conselho Econômico e Social adotou, em 1946, duas resoluções que criaram a Comissão de Direitos Humanos com o mandato de negociar uma Carta Internacional dos Direitos Humanos (ECOSOC, 1946a, p. 163-165; ECOSOC, 1946b, p. 400-402).

como a Declaração de Montreal, adotada por uma assembleia mundial de eminentes juristas por ocasião do vigésimo aniversário da Declaração, e uma resolução da 66ª Conferência da Associação de Direito Internacional, realizada em Buenos Aires em 1994. O mesmo ponto de vista foi expresso por juristas influentes como René Cassin, Seán Macbride, Mohammad Haleem, Bertrand Ramcharan, Louis Sohn e John Humphrey (Sohn, 1977, p. 133; Humphrey, 1983, p. 434-435; Hannum, 1996, p. 323, 326; Morsink, 1999, p. 295, 320; Jayawickrama, 2017, p. 34.).

Tais afirmações por parte de governos e juristas contribuem para consolidar a Declaração Universal ou algumas de suas normas como parte do Direito consuetudinário. Ao mesmo tempo, reforçam a ideia de que a DUDH é uma interpretação autorizada da Carta das Nações Unidas, uma doutrina que pode influenciar o raciocínio jurídico de magistrados de tribunais internacionais. Mas este ponto de vista não torna necessariamente – e menos ainda automaticamente – a Declaração Universal uma extensão orgânica da Carta.

O papel da DUDH como interpretação autorizada da Carta – na qual todos os membros das Nações Unidas são partes – concretiza-se em termos práticos se esta interpretação for majoritária entre os juízes de um tribunal internacional encarregado de aplicar tratados e se estes utilizarem normas da Declaração para definir uma obrigação jurídica de um Estado na ausência de qualquer outro mandamento convencional ou consuetudinário. Esta abordagem é análoga às disposições do Artigo 31 (§3, a) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que estipula que a interpretação de um tratado deve ter em conta "qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado" (United Nations, 1969; Jayawickrama, 2017, p. 30).

Isto é exatamente o que fez a Corte Internacional de Justiça no caso relativo ao "pessoal diplomático e consular dos Estados Unidos em Teerã". Neste sentido, a CIJ afirmou em suas conclusões que

> [o] fato de privar abusivamente seres humanos de sua liberdade, e de os submeter a restrições físicas em condições penosas é incompatível com os princípios da Carta das Nações Unidas e com os direitos fundamentais enunciados na Declaração Universal (ICJ, 1980, p. 43).

Com efeito, afora a obrigação geral dos Estados de respeitar os direitos humanos (art. 55-56), a Carta da ONU não afirma em qualquer parte de seu texto que o fato de privar seres humanos de sua liberdade ou de os submeter a "condições penosas" constitua uma violação de tais direitos. Estes preceitos

específicos só são enunciados nos Artigos 6 e 13 da Declaração Universal, relativos à liberdade de movimento, e no Artigo 5, que proíbe a tortura, assim como "penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes" (United Nations, 1948b; United Nations, 1980, p. 91; Lillich, 1996, p. 3-4; Jayawickrama, 2017, p. 32.).

Cada vez que a Corte Internacional de Justiça atribui, implícita ou explicitamente, caráter imperativo a normas da Declaração Universal, e não lhes confere estatuto consuetudinário, há boas razões para inferir, por exclusão, que o CIJ considera a Declaração como uma interpretação autorizada da Carta das Nações Unidas e deriva do documento fundador da ONU a qualidade vinculante que atribui à norma em questão da DUDH.

3. A Declaração e o regime internacional de direitos humanos

O compromisso assumido em São Francisco pela maioria dos Estados fundadores das Nações Unidas, e expresso por Harry Truman, de adotar um conjunto coerente de direitos humanos sob os auspícios da Carta das Nações Unidas (Glendon, 2001, p. 22), começou a ser implementado quando o Conselho Econômico e Social criou a Comissão de Direitos Humanos com a missão de propor a chamada "Carta Internacional dos Direitos Humanos". Este compromisso foi parcialmente cumprido durante a terceira sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, quando a Declaração Universal foi adotada. Na época, ficou claro que seria necessário mais tempo para adotar o restante da Carta, na forma de um tratado vinculante (Humphrey, 1983, p. 423; Morsink, 1999, p. 4)[3].

Outra tomada de consciência importante se deu em 1951, já no contexto da Guerra Fria, quando ficou claro que a Carta Internacional dos Direitos Humanos incorporaria não um, mas dois tratados distintos – além da DUDH. Quinze anos mais tarde foram adotados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP – acompanhado de um protocolo facultativo), promovido

3 É importante notar que, desde o início, as duas resoluções do ECOSOC de 1946 que criaram a Comissão de Direitos Humanos faziam referência, nas suas versões em inglês, a um "international bill of rights". Trata-se de uma formulação mais precisa, uma vez que a intenção era, desde o início, adotar uma declaração política e um tratado juridicamente vinculante. As versões francesas das resoluções do ECOSOC eram menos claras e referiam-se simplesmente a uma "déclaration internationale des droits". Na resolução da Assembleia Geral que adotou a DUDH em 1948, o texto francês seguiu o mesmo caminho que a versão inglesa e foi intitulado "Charte internationale des droits de l'homme". Este projeto foi explicitado e a resolução continha, além do texto da Declaração, uma seção que mandatava a Comissão de Direitos Humanos a prosseguir seus trabalhos com vistas à elaboração de um "pacte international sur les droits de l'homme" (ECOSOC, 1946a, p. 163-165; ECOSOC, 1946b, p. 400-402; United Nations, 1948a.).

pelos Estados Unidos e seus aliados, e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que era a prioridade da União Soviética e dos Estados a ela alinhados (Schabas, 2021, p. 18).

Em termos substantivos, a Declaração Universal foi a principal fonte de inspiração dos dois Pactos, que detalham em linguagem jurídica mais precisa os compromissos da DUDH (United Nations, 2008b, p. 261; United Nations, 1993, pp. 8; Schabas, 2013, p. cxiv.). Os poucos elementos importantes presentes na Declaração e não incorporados aos Pactos são os direitos de asilo e de propriedade em sentido amplo (exceto a propriedade intelectual, que é protegida pelo PIDESC). No sentido contrário, as principais diferenças são o direito à autodeterminação dos povos, presente nos dois tratados, e os direitos culturais, religiosos e linguísticos das minorias, assegurados pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

Além dos dois Pactos, a Declaração Universal foi também a principal fonte de inspiração para um conjunto de sete acordos que tratam de questões particulares, classificados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos como os instrumentos "principais" do regime universal de direitos humanos. O mais antigo entre estes é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial – CERD (United Nations, 1965). Deslanchada por uma série de incidentes antissemitas e impulsionada pela indignação em relação ao regime de apartheid na África do Sul, a negociação deste instrumento foi excepcionalmente rápida, chegando-se a sua adoção em 1965, um ano antes dos Pactos, cujas negociações começaram muito antes.

Após um hiato de quase uma década e meia, o segundo destes tratados "principais" dedicados a temas específicos foi a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (United Nations, 1979). Seguiram-se a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes – CAT (United Nations, 1984); Convenção sobre os Direitos da Criança – CRC (United Nations, 1989); e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (United Nations, 2006a).

Os dois pactos e os cinco outros tratados acima mencionados gozam de adesão quase universal, uma vez que foram ratificados por mais de 170 dos 193 Estados-Membros das Nações Unidas[4]. Duas exceções notáveis neste universo de países são os Estados Unidos, que ratificaram apenas o

4 Com exceção da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, todos os outros tratados acima mencionados têm pelo menos um protocolo adicional.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e a China, que não ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos[5].

Além dos tratados quase universais mencionados acima, os outros dois acordos "principais" do regime receberam muito menos apoio. Adotada em 1990, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (United Nations, 1990) foi ratificada ou recebeu a adesão de apenas 58 Estados, todos do mundo em desenvolvimento. A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (United Nations, 2006b) foi ratificada ou objeto de adesão de 69 Estados, incluindo quase todos os países da América Latina – região que tornou este crime notório durante as ditaduras da segunda metade do século XX.

Afora estes tratados "principais", vários outros acordos importantes adotados pela Assembleia Geral ou pelas agências especializadas das Nações Unidas fazem referência à Declaração Universal e desenvolvem alguns de seus aspectos (Schabas, 2013, p. cxiv-cxv). É o caso, por exemplo, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (United Nations, 1951); da Convenção 105 da OIT sobre a Abolição do Trabalho Forçado (ILO, 1957); da Convenção da UNESCO contra a Discriminação na Educação (United Nations, 1960); da Convenção sobre o Consentimento para Casamento, Idade Mínima para o Casamento e Registro de Casamento (United Nations, 1962); da Convenção Internacional sobre a Eliminação e a Repressão do Crime de Apartheid (United Nations, 1973); e da Convenção 169 da OIT relativa aos Povos Indígenas e Tribais (ILO, 1989).

A produção de normas inspiradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos não cessou no marco das Nações Unidas. É o caso, por exemplo, do processo de negociação iniciado pela resolução 26/9 do Conselho de Direitos Humanos sobre a "elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre empresas transnacionais e outras empresas e os direitos humanos" (Human Rights Council, 2014).

Além desta ampla gama de tratados no âmbito do sistema das Nações Unidas, a Declaração Universal também é uma fonte de inspiração essencial para os regimes regionais de direitos humanos. É o caso da Convenção Europeia de Direitos Humanos (Council of Europe, 1950) e, consequentemente, de seus

5 Situação em julho de 2025.

quinze protocolos que instituem direitos adicionais ou alteram o tratado original (Hannum, 1996, p. 302). É também o caso da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), bem como de vários outros tratados relativos aos direitos humanos no âmbito da Organização dos Estados Americanos. O mesmo se aplica ao regime da União Africana, nomeadamente a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (UA, 1981); a Carta Africana Sobre os Direitos e Bem Estar da Criança (UA, 1990); a Carta Africana da Juventude (UA, 2006); e a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África (UA, 2009).

4. A Declaração e os ordenamentos jurídicos nacionais

Ademais das considerações acima relativas ao impacto da Declaração Universal no Direito internacional do ponto de vista do costume, pela aplicação direta como interpretação autorizada da Carta das Nações Unidas e como fonte de um regime elaborado de tratados multilaterais e regionais, é importante examinar a incorporação de normas da DUDH aos ordenamentos jurídicos nacionais. O objetivo aqui não é apresentar uma avaliação exaustiva da influência da Declaração na arquitetura jurídica das quase duzentas entidades políticas soberanas atualmente existentes, mas apresentar alguns elementos de informação globais e destacar um conjunto limitado de casos importantes e representativos.

O que é importante reter na presente discussão é que normas específicas ou a totalidade do conteúdo da Declaração são aplicadas como lei nos sistemas jurídicos de quase metade dos Estados membros das Nações Unidas. Como se mostra a seguir, isto pode se dar através da incorporação textual em constituições ou leis internas dos Estados, ou por decisões de tribunais nacionais, criando um repertório de jurisprudência que importa as normas da Declaração para as legislações nacionais.

A Declaração Universal serviu de modelo para disposições relativas aos direitos humanos em cerca de 90 constituições nacionais adotadas após 1948 (Duan, 2017, p. 26; Osiatynski, 2014, p. 9; Glendon, 2001, p. 228.). Um número significativo destas constituições faz referência explícita à Declaração, como as da Argentina; Benim; Burquina Faso; Burundi; Camboja; Chade; Comores; Costa do Marfim; Espanha; Etiópia; Gabão; Guiné; Guiné Equatorial; Haiti;

Malaui; Mali; Mauritânia; Nicarágua; Níger; Portugal; Romênia; São Tomé e Príncipe; Senegal; Somália; e Togo (Hannum, 1996, p. 313)[6].

Em um grande número de países em todas as regiões do mundo, parlamentos nacionais também adotaram leis infraconstitucionais que incorporam disposições da Declaração Universal em seus respectivos ordenamentos jurídicos. Exemplo disto é a lei mexicana que proíbe a tortura e as penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, que se inspira no Artigo 5º da Declaração Universal. Também é digno de nota que, baseando-se na DUDH, a Suprema Corte de Justiça da Nação, instância máxima do judiciário mexicano, atribuiu caráter inderrogável à lei mencionada (Gambaraza, 2013, p. 235).

Na mesma linha, a Suprema Corte da Índia declarou em várias ocasiões que o sistema jurídico do país "ecoa" as normas da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Com efeito, o mais alto tribunal da Índia reconheceu, em uma série de julgamentos, a incorporação na legislação nacional da maioria dos direitos proclamados na Declaração, nomeadamente aqueles afirmados nos Artigos 1º a 13, bem como nos Artigos 17, 19, 22, 25 e 26 (Gambaraza, 2013, p. 181-183).

Como mencionado acima, as normas da DUDH também podem ser integradas nos ordenamentos jurídicos nacionais por meio de decisões judiciais, especialmente nos países de "common law". O sistema de justiça dos Estados Unidos ilustra particularmente bem este fenômeno. No caso norte-americano, isto ocorre porque (i) o país ratificou muito poucos tratados de direitos humanos; (ii) o Direito internacional consuetudinário é em muitos casos reconhecido como "common law" no nível federal; e (iii) alguns artigos da DUDH são reconhecidos pelos tribunais norte-americanos como parte do Direito internacional consuetudinário. Em consequência disto, o sistema de justiça dos Estados Unidos é aquele em que a DUDH é mais frequentemente invocada em todo o mundo. Alegações com base na DUDH são frequentemente aceitas pelos tribunais federais daquele país, o que leva à aplicação das normas da Declaração em muitos casos nacionais (Gambaraza, 2013, 171-176; Bradley e Goldsmith, 1997, p. 835-836; Cheng, 2008, p. 272, 297-305).

Conclusão: Direito, ética, moral e política na DUDH e na ordem mundial

Como discutido nas quatro seções deste artigo, estabeleceu-se ao longo da história um relacionamento intenso e complexo entre a Declaração Universal

6 Os textos das constituições citadas foram consultados em 10 de janeiro de 2023 em: <https://www.constituteproject.org>.

e o Direito. Em primeiro lugar, uma parcela significativa das normas da DUDH foi reconhecida como parte do Direito internacional consuetudinário, tornando-se assim obrigatória para todos os Estados, independentemente da ratificação de tratados de direitos humanos. Em seguida, mostrou-se que tribunais multilaterais e regionais, inclusive a Corte Internacional de Justiça, frequentemente tratam dispositivos da Declaração como interpretação autorizada da Carta da ONU e, consequentemente, atribuem-lhes caráter vinculante. Em terceiro lugar, viu-se que a DUDH está na origem do regime internacional mais elaborado do sistema das Nações Unidas, com mais de uma dezena de tratados, muitos dos quais foram ratificados quase universalmente, e é também uma das principais fontes de inspiração dos regimes regionais de direitos humanos na África, nas Américas e na Europa. Por fim, as discussões anteriores mostraram que diversos direitos enunciados pela Declaração foram incorporados em constituições e legislações infraconstitucionais da maioria dos Estados atuais, e que muitas normas da DUDH são aplicadas diretamente por vários tribunais nacionais, inclusive em países populosos e influentes como a Índia e os Estados Unidos.

Em uma perspectiva mais ampla, que contempla também os elementos apresentados no artigo anterior desta série, observa-se que aspectos morais, éticos combinam-se à dimensão jurídica dos direitos humanos, reforçando o impacto da Declaração Universal sobre o comportamento político dos principais atores e a configuração da ordem mundial contemporânea[7]. A relação de reforço mútuo entre estas quatro dimensões dos valores e normas associados aos direitos humanos (moral, ética, jurídica e política), que antecedem a DUDH e são nela consolidados, é bem ilustrada pela trajetória histórica do ideal da igualdade em sua dimensão racial a partir do início do século XX.

O primeiro grande marco neste processo foi a apresentação pelo Japão, na Conferência de Paris de 1919, de proposta de inclusão no Pacto da Liga das Nações de dispositivo afirmando a igualdade entre as raças. A assim chamada "cláusula da igualdade racial" foi aprovada por onze votos favoráveis (inclusive do Brasil), com seis abstenções de países contrários que optaram por não se manifestar (notadamente EUA e Austrália) na comissão onde o tema foi tratado. Apesar da clara maioria favorável, a proposta foi recusada pelo presidente da comissão, Woodrow Wilson, sob a alegação de que aquela

7 Tendo como referência o ideário proposto pela "escola inglesa" de teoria das relações internacionais, o conceito de "ordem mundial" é aqui entendido como *a conjunção dos Estados e de suas relações recíprocas; das instituições e regimes internacionais; dos movimentos sociais; das organizações não governamentais; e dos atores coletivos privados com influência significativa na promoção e na proteção dos objetivos mais importantes da vida coletiva em âmbito global* (Buzan, 2004, p. 96).

alteração demandaria aprovação consensual, o que não ocorrera. Com isto, o projeto japonês foi rejeitado e prevaleceu a posição contrária das principais potências. Isto apesar do caráter flagrantemente casuístico do expediente utilizado pelo presidente norte-americano – dado que o mesmo colegiado já aprovara por voto duas outras moções de interesse dos EUA – e a despeito dos protestos de inúmeras delegações e representantes da sociedade civil (Lauren, 2018, 93-98).

Proposta análoga foi apresentada pela China nas negociações preliminares sobre a Carta da ONU na Conferência de Dumbarton Oaks em 1944, mas foi rejeitada pelo Reino Unido, EUA e URSS. Apesar deste revés inicial, o tema seguiu entre os objetivos prioritários de diversos Estados e movimentos e organizações sociais. Significativa neste sentido foi a Conferência Interamericana de Chapultepec, no início de 1945, que adotou resolução condenando a discriminação racial e exerceu influência significativa na redação da Carta da ONU na Conferência de São Francisco – na qual os Estados latino-americanos atuaram de forma coordenada como o maior grupo regional presente. Os governos do continente uniram forças com outras delegações, notadamente da China, Índia (ainda como parte do Império Britânico), Filipinas, Iraque, Egito, Libéria, Etiópia, França e União Soviética (que mudou sua posição antes hostil a temas de direitos humanos), bem como com organizações sociais influentes, e conseguiram incluir a afirmação da igualdade racial em diversas passagens da Carta (arts. 1º, 13, 55 e 76) (Lauren, 2018, 150-157).

Três anos depois, a Declaração Universal dos Direitos Humanos desenvolveu estes preceitos em um conjunto de normas mais precisas e abrangentes reafirmando e promovendo a igualdade racial, e proscrevendo toda forma de discriminação (Arts. 1º, 2º, 7º, 23 e 26). Este consenso crescente foi uma vez mais reforçado com a adoção, em 1965, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), primeiro tratado de direitos humanos do sistema das Nações Unidas.

Este percurso ilustra a trajetória do valor da igualdade racial e sua inserção em um amplo leque de normas morais, éticas e jurídicas, bem como entre os objetivos políticos da grande maioria dos atores da ordem mundial pós-Segunda Guerra Mundial. Ao insucesso em Paris em 1919 seguiu-se a incorporação da igualdade racial a diversas normas jurídicas da Carta da ONU em 1945; o reconhecimento de sua universalidade moral em um amplo elenco de normas da DUDH em 1948; o aprofundamento de sua tutela legal no arcabouço normativo da CERD em 1965; sua incorporação ao repertório de normas éticas da grande maioria das sociedades contemporâneas, com

a força motivacional daí decorrente; e sua incorporação entre os objetivos políticos da maioria dos atores relevantes da ordem mundial.

Este encadeamento e reforço mútuo das dimensões moral, ética, jurídica e política da razão prática foi decisivo, por exemplo, na derrubada do regime do apartheid na África do Sul. Este processo envolveu uma ampla gama de ações como boicotes comerciais espontâneos; estigmatização e banimento do país dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo de Futebol, entre outros; isolamento político, inicialmente no mundo em desenvolvimento e posteriormente também por parte dos apoiadores tradicionais de Pretória, como os EUA e o Reino Unido; e sanções juridicamente vinculantes impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (Lauren, 2018, 272-280).

É desnecessário dizer que a discriminação racial permanece um flagelo em diversas sociedades, e que a promoção e a proteção de outros valores fundamentais reconhecidos pela Declaração Universal, como a liberdade e a democracia, enfrentam problemas análogos, quando não mais graves. É forçoso admitir, contudo, que em 2025 estes valores são mais amplamente reconhecidos, protegidos e respeitados do que em 1919, quando a maior parte dos habitantes do planeta vivia sob jugo colonial ou semicolonial, tratados como seres biologicamente inferiores, privados de direitos políticos e de grande parte do que hoje se entende como liberdade.

Qualquer análise honesta da ordem mundial contemporânea e do que ela era um século ou 50 anos atrás deve reconhecer que houve progresso moral. Apesar dos frequentes retrocessos, este avanço tem muito a ver com um consenso crescente em torno de valores e normas agrupados em concepções éticas que, graças a uma interação cada vez maior com outras visões de mundo, passaram por um processo significativo de universalização. Estas perspectivas éticas gradualmente convergentes e a ideia reguladora da moral para a qual elas apontam estão cada vez mais consolidadas em leis nacionais, bem como em regimes jurídicos regionais e universais. A história da Declaração Universal dos Direitos Humanos, desde seus antecedentes remotos nos textos fundadores dos séculos XVII e XVIII na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos, passando pelas consultas da UNESCO com Mahatma Gandhi e outros intelectuais e líderes políticos de todo o mundo, até sua adoção em 1948, e a inspiração que esta exerceu sobre a Constituição brasileira pós-ditadura quatro décadas depois, esta história é um exemplo do quanto valores e normas éticos, morais e jurídicos influenciam as escolhas políticas dos atores e moldam a ordem mundial.

Referências

BRADLEY, Curtis A.; GOLDSMITH, Jack L. Customary International Law as Federal Common Law: A Critique of the Modern Position. *Harvard Law Review*, v. 110, n. 4, 1997.

BUZAN, Barry. *From International to World Society?* Cambridge (GB): Cambridge University Press, 2004.

CABRAL, Marco Tulio Scarpelli. Declaração Universal dos Direitos Humanos: dimensões ética, moral e política. *Cadernos de Política Exterior*, n. 15, p. 117--148, 2024.

CHENG, Tai-Heng. The Universal Declaration of Human Rights at Sixty: Is It Still Right for the United States? *Cornell International Law Journal*, v. 41, 2008.

COUNCIL OF EUROPE – COE. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. 1950. Disponível em: <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ENG>. Acesso em: 26 jul. 2025.

DUAN, Fengyu. The Universal Declaration of Human Rights and the Modern History of Human Rights. *SSRN*, 2017. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3066882>. Acesso em: 6 mar. 2023.

GAMBARAZA, Marc. *Le statut juridique de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (Thèse de Doctorat)*. Paris: Université Panthéon-Assas, 2013.

GLENDON, Mary Ann. *A World Made New:* Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights. New York: Random House, 2001.

HANNUM, Hurst. The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 25, 1996.

HENKIN, Louis. Human Rights and State 'Sovereignty'. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 25, 1996.

HONNETH, Axel. Redistribution as Recognition: A Response to Nancy Fraser. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange. London: Verso.

HUMPHREY, John P. The Dean that Never Was. *McGill Jaw Journal*, v. 34, n. 2, 1989.

HUMPHREY, John P. The Memoirs of John P. Humphrey, the First Director of the United Nations Division of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 5, 1983.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation*. 1944.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Convention 105 Concerning the Abolition of Forced Labour*. 1957. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20131029200949/http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB%3A12100%3A0%3A%3ANO%3A12100%3AP12100_ILO_CODE%3AC105>. Acesso em: 24 jul. 2025.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION – ILO. *Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples*. 1989. Disponível em: <https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE%2CP55_LANG%2CP55_DOCUMENT%2CP55_NODE:REV%2Cen%2CC169%2C%2FDocument>. Acesso em: 24 jul. 2025.

JAYAWICKRAMA, Nihal. *The Judicial Application of Human Rights Law:* National, Regional and International Jurisprudence. Cambridge (GB): Cambridge University Press, 2017.

KOREY, William. *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights:* A Curious Grapevine. New York: Palgrave, 2001.

LAUREN, Paul Gordon. *Power and Prejudice*: The Politics and Diplomacy of Racial Discrimination. New York: Routledge, 2018.

LEAGUE OF NATIONS. *Statute of the Permanent Court of International Justice*. 1920. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_D/D_01_1e_edition.pdf#page=13>. Acesso em: 6 jul. 2025.

LILLICH, Richard B. The Growing Importance of Customary International Human Rights Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, v. 25, 1996.

MORSINK, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights*. Origins, Drafting and Intent. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

MORSINK, Johannes. *Article by Article*. The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2022.

ORAÁ, Jaime. The Protection of Human Rights in Emergency Situations under Customary International Law. *In*: Council of Europe (ed.). *Human Rights and the Functioning of the Democratic Institutions in Emergency Situations*. Strasburg: Council of Europe Publishing, 1997.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 26 jul. 2025.

OSIATYNSKI, Wiktor. On the Universality of the Universal Declaration. In: KAMMINGA, Menno T. (ed.). *Challenges in International Human Rights Law,* Volume III. London: Routledge, 2016.

RAMCHARAN, Bertrand G. The Law-Making Process: From Declaration to Treaty to Custom to Prevention. *In*: SHELTON, Dinah (ed.). *The Oxford Handbook of International Human Rights Law.* Oxford: Oxford University Press, 2013.

REPUBLIC OF CHINA, UNION OF SOVIET SOCIALIST REPUBLICS, UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, UNITED STATES OF AMERICA. *Declaration by United Nations*. 1942.

SCHABAS, William A. *The Customary International Law of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

SCHABAS, William A. *The Universal Declaration of Human Rights:* the travaux préparatoires. Cambridge (GB): Cambridge University Press, 2013.

SHELTON, Dinah. *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013l

SOHN, Louis B. The Human Rights Law of the Charter. Texas International Law Journal, 1977.

UNIÃO AFRICANA – UA. Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (AfCHPR). *Thobias Mang'ara Mango and Shukurani Masegenya Mango v. United Republic of Tanzania*. 2015a. Application n.º 005/2015, p. 10. Disponível em <https://africanlii.org/afu/judgment/african-court/2018/8>. Acesso em: 7 jan. 2023.

UNIÃO AFRICANA – UA. Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (AfCHPR). *Ally Rajabu and Others v. United Republic of Tanzania*. 2015b. Application n.º 007/2015, p. 32. Disponível em <https://africanlii.org/afu/judgment/african-court/2019/7>. Acesso em: 7 jan. 2023.

UNIÃO AFRICANA – UA. Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (AfCHPR). *Robert John Penessis v. United Republic of Tanzania*. 2015c. Application n.º 015/2015, p. 22. Disponível em <https://africanlii.org/afu/judgment/african-court/2019/8>. Acesso em: 7 jan. 2023.

UNIÃO AFRICANA – UA. *Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos*. 1981. Disponível em: <http://www.servicos.minjusdh.gov.ao/files/publicacoes/brochuras/cartaafricana.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

UNIÃO AFRICANA – UA. *Carta Africana Sobre os Direitos e Bem Estar da Criança*. 1990. Disponível em: <http://www.servicos.minjusdh.gov.ao/files/publicacoes/brochuras/cartaafricana.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

UNIÃO AFRICANA – UA. *Carta Africana da Juventude*. 2006. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033_-_african_youth_charter_p.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2025.

UNIÃO AFRICANA – UA. *Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África*. 2009. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-treaty-0039_-_kampala_convention_african_union_convention_for_the_protection_and_assistance_of_internally_displaced_persons_in_africa_p.pdf >. Acesso em: 26 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *The Tehran Proclamation*. 1968. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/fatchr/final_act_of_tehranconf.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. 1984. Disponível em: <https://legal.un.org/avl/pdf/ha/catcidtp/catcidtp_e.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *Convention on the Rights of the Child*. 1989. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*. 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. 2006a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/587650?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. 2006b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/disappearance-convention.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. Economic and Social Council (ECOSOC). *Résolution 1/5 Commission des droits de l'homme et Sous-Commission de la condition de la femme* (E/1st sess./Resolutions), 1946a, p. 163-165. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3845514/files/E_2ndsess-_Resolutions-FR.pdf?ln=en>. Acesso em: 9 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Economic and Social Council (ECOSOC). *Résolution 2/9 Commission des droits de l'homme* (E/2nd sess./Resolutions), 1946b, p. 400-402. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/3845514/files/E_2ndsess-_Resolutions-FR.pdf?ln=en>. Acesso em: 9 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. *Convention relating to the Status of Refugees*. 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>. Acesso em: 24 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO. *Convention against Discrimination in Education*. 1960. Disponível em: <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>. Acesso em: 24 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages*. 1962. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-consent-marriage-minimum-age-marriage-and>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *The International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid*. 1973. Disponível em: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.10_International%20Convention%20on%20the%20Suppression%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Apartheid.pdf >. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. General Assembly. Résolution 217 (III), Charte internationale des droits de l'homme. 1948a. Disponível em: <https://undocs.org/fr/A/RES/217(III)>. Acesso em: 2 ago. 2020.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Committee. *Observation générale nº 24 (1994)*. Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aos droits de l'homme (HRI/GEN/1/Rev.9), 2008a, p. 249. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/36/PDF/G0842236.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Committee. *Observation générale nº 26 (1997)*. Récapitulation des observations générales ou recommandations générales adoptées par les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aos droits de l'homme (HRI/GEN/1/Rev.9), 2008b. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/422/36/PDF/G0842236.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council* (A/HRC/5/21). 2007. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/135/59/PDF/G0713559.pdf?OpenElement>. Acesso em: 5 mar. 2023.

UNITED NATIONS – UN. Human Rights Council. *Resolution 26/9: Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights* (A/HRC/26/9). 2014. Disponível em: <https://docs.un.org/A/HRC/res/26/9>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. International Court of Justice (ICJ). *Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgique c. Espagne)*. 1970. Arrêt du 5 février 1970, p. 32. Disponível em <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-FR.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

UNITED NATIONS – UN. International Court of Justice (ICJ). *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*. 1980, Arrêt du 24 mai 1980, p. 42. Disponível em <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/64/6292.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

UNITED NATIONS – UN. International Court of Justice (ICJ). *Affaire des activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Rwanda)*. 2006, Arrêt du 3 février 2006, p. 32. Disponível em <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/126/126-20060203-JUD-01-00-FR.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

UNITED NATIONS – UN. International Court of Justice (ICJ). *Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal)*. 2012, Résumé 2012/4, p. 5, 13. Disponível em <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/144/17087.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2023.

UNITED NATIONS – UN. *Satute of the International Court of Justice*. 1945. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/statute>. Acesso em: 6 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *Universal Declaration of Human Rights*. 1948b. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 13 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. 1965. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. 1979. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/10649?ln=en&v=pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

UNITED NATIONS – UN. *Vienna Convention on the Law of Treaties*. 1969. Disponível em: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2025.

UNITED NATIONS – UN. *Vienna Declaration and Programme of Action*. 1993. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/vienna.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

DO RIO A JOANESBURGO: PRINCÍPIOS, CAMINHOS E DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DA BIOECONOMIA NO G20

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a05

Submetido em: 29/09/2025. Aceito em: 28/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Phillipe Käfer[1]

Resumo

A bioeconomia entrou na pauta do G20 sob a presidência brasileira em 2024, figurando na Declaração de Líderes do Rio – na Iniciativa de Bioeconomia do G20 (GIB) e na Força-Tarefa de Financiamento Sustentável (SFWG). Sua inclusão marca um avanço político ao reposicionar o desenvolvimento sustentável como eixo central da agenda econômica global, no contexto da transição de baixo carbono e da renovação do multilateralismo. Este estudo analisa a trajetória da bioeconomia no G20, desde sua formulação até os desafios de implementação, explorando sua interseção com o financiamento climático. A partir dos Princípios de Alto Nível sobre Bioeconomia (G20, 2024a)[2], discute-se sua aplicação, evolução conceitual e mecanismos financeiros e políticos de execução. Examina-se ainda marcos multilaterais entre 2024 e 2025 – como G20, FfD4, FMI, Banco Mundial, Finance in Common e COP30 – para avaliar o legado deste ciclo para a governança climática e a cooperação Sul–Sul.

Palavras-chave: Bioeconomia. Financiamento climático. G20. Governança climática. Soluções Baseadas na Natureza.

1 Mestre em Economia do Agronegócio, com foco em Finanças Climáticas, pela Fundação Getúlio Vargas (2023). Pós-graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2015). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2013). Advogado, com atuação na área de mercado de capitais, finanças climáticas e sustentáveis. Gerente de Inovação Financeira no Brasil do Global Innovation Lab for Climate Finance, na Climate Policy Initiative (CPI). Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0163-0779.

2 Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/g20-chega-a-consenso-e-estabelece-principios-de-alto-nivel-sobre-bioeconomia/11092024-g20-principios-bioeconomia-pdf-em-ingles.pdf/view>. Acesso em: 5 jan. 2026.

FROM RIO TO JOHANNESBURG: PRINCIPLES, PATHWAYS, AND CHALLENGES FOR FINANCING THE BIOECONOMY IN THE G20

Abstract

Bioeconomy was added to the G20 agenda under the Brazilian presidency in 2024, appearing in the Rio Leaders' Declaration—in the G20 Bioeconomy Initiative (GIB) and the Sustainable Finance Working Group (SFWG). Its inclusion marks a political advance by repositioning sustainable development as the central axis of the global economic agenda, in the context of the low-carbon transition and the renewal of multilateralism. This study analyzes the trajectory of the bioeconomy in the G20, from its formulation to the challenges of implementation, exploring its intersection with climate finance. Based on the High-Level Principles on the Bioeconomy (G20, 2024a), it discusses its application, conceptual evolution, and financial and political mechanisms for implementation. It also examines multilateral milestones between 2024 and 2025—such as the G20, FfD4, IMF, World Bank, Finance in Common, and COP30—to assess the legacy of this cycle for climate governance and South-South cooperation.

Keywords: Bioeconomy. Climate finance. G20. Climate governance. Nature-based solutions.

DE RÍO A JOHANNESBURGO: PRINCIPIOS, CAMINOS Y RETOS PARA LA FINANCIACIÓN DE LA BIOECONOMÍA EN EL G20

Resumen

La bioeconomía entró en la agenda del G20 bajo la presidencia brasileña en 2024, figurando en la Declaración de Líderes de Río, en la Iniciativa de Bioeconomía del G20 (GIB) y en el Grupo de Trabajo sobre Financiación Sostenible (SFWG). Su inclusión supone un avance político al reposicionar el desarrollo sostenible como eje central de la agenda económica mundial, en el contexto de la transición hacia una economía baja en carbono y la renovación del multilateralismo. Este estudio analiza la trayectoria de la bioeconomía en el G20, desde su formulación hasta los retos de su implementación, explorando su intersección con la financiación climática. A partir de los Principios de Alto Nivel sobre Bioeconomía (G20, 2024a), se discute su aplicación, evolución conceptual y mecanismos financieros y políticos de ejecución. También se examinan los marcos multilaterales entre 2024 y 2025 — como el G20, FfD4, FMI, Banco Mundial, Finance in Common y COP30 — para evaluar el legado de este ciclo para la gobernanza climática y la cooperación Sur-Sur.

Palabras clave: Bioeconomía. Financiación climática. G20. Gobernanza climática. Soluciones basadas en la naturaleza.

I. A Bioeconomia no G20

O Grupo dos 20 (G20) foi criado em 1999 com o objetivo de coordenar políticas econômicas e financeiras entre as principais economias do mundo, em resposta a riscos sistêmicos à estabilidade global. Esse papel ganhou ainda mais relevância no contexto da crise financeira de 2008, quando governos – notadamente nos Estados Unidos (NYT, 2008) e na União Europeia (Walker, 2018) – se viram pressionados a intervir diretamente no sistema financeiro, realizando operações de resgate de conglomerados bancários, a fim de evitar um colapso econômico ainda maior.

A crise desencadeou uma onda de reformas regulatórias, como o Dodd-Frank Act nos Estados Unidos (CFTC), ou no contexto bancário internacional mais amplo com as regras de Basileia III (BIS) que buscou aumentar a transparência e atribuir maior responsabilidade aos agentes dos mercados de capitais e instituições financeiras. Medidas semelhantes foram adotadas por diversas jurisdições, situações que reforçaram o papel do G20 na governança econômica multilateral, e o elevaram ao nível de Chefes de Estado/Governo (G20, 2025).

No entanto, no que diz respeito à temática deste artigo, é no G20 de 2024, sob a presidência do Brasil, que a bioeconomia é introduzida pela primeira vez de forma estruturada na agenda do grupo (Furtado, 2024) – não apenas como uma pauta ambiental, mas como resposta estratégica às múltiplas crises planetárias, com impactos diretos sobre a democracia, a geração de riqueza e a própria estabilidade econômica. Inclusive, a relação entre riscos financeiros e aqueles ligados às mudanças climáticas e de biodiversidade tem sido pauta de discussões no âmbito do Bank for International Settlements (BIS) (BIS, 2021; Espinosa Cantellano, 2023) e da International Organization of Securities Commissions (IOSCO) (IOSCO, 2024).

Neste sentido, sob o argumento de que uma nova economia é necessária, não apenas ajustada aos critérios financeiros tradicionais, mas alinhada aos ritmos da natureza, à regeneração dos recursos naturais e ao protagonismo das comunidades locais, a bioeconomia emergiu como conceito integrador. Ainda que inicialmente abstrato, o termo passou a condensar diferentes aspirações por um modelo econômico regenerativo, inclusivo e sustentável.

II. Bioeconomia nas Trilhas de Sherpas e Finanças

Com a incorporação da agenda em 2024, o tema ocupou lugar de destaque tanto na Trilha de Sherpas, ligada à diplomacia, como na trilha de Finanças, articulando transversalmente os temas de sustentabilidade, inovação, inclusão e financiamento.

Lançada pelo governo brasileiro e liderada pelo Ministério das Relações Exteriores na Trilha de Sherpas, mas em coordenação com outros ministérios, a Iniciativa de Bioeconomia do G20 (GIB) contou com alta participação da sociedade civil, governos e setor privado, o que facilitou o diálogo com as outras nações e organizações membros do G20 (Furtado, 2024).

Em conformidade com a proposta realizada no lançamento da iniciativa, a GIB obteve êxito quanto à elaboração dos Princípios de Alto Nível (G20, 2024a), que consolidaram a visão do grupo sobre a bioeconomia como vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável, em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Goals – SDGs), o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Convention on Biological Diversity – CBD). A importância gerada pelos Princípios de Alto Nível é ter um plano de partida e um roteiro para o desenvolvimento do tema, respeitando a soberania e contextos locais de cada membro.

Em paralelo, na Trilha de Finanças, liderada pelo Ministério da Fazenda, a Força-Tarefa de Financiamento Sustentável (Sustainable Finance Working Group – SFWG), copresidida pelo Brasil e pelos Estados Unidos, abordou a bioeconomia de forma indireta, ao tratar do financiamento de Soluções Baseadas na Natureza (NbS) e de mecanismos voltados à transição ecológica. Embora o tema não tenha sido o foco principal, esteve presente em documentos técnicos com potencial de gerar desdobramentos concretos na mobilização de recursos.

O grupo discutiu quatro prioridades:

1. Otimização das operações dos Fundos Internacionais de Meio Ambiente e Clima para ampliar o financiamento sustentável;
2. Avanço de planos de transição credíveis, robustos e justos;
3. Análise dos desafios de implementação dos padrões de relatórios de sustentabilidade, incluindo para pequenas e médias empresas (PMEs) e economias emergentes e em desenvolvimento (EMDEs);
4. Financiamento de Soluções Baseadas na Natureza (NbS).

Apesar de as prioridades estarem interligadas, foi no eixo relativo ao financiamento de NbS que se demonstraram instrumentos financeiros mais diretamente associados à bioeconomia. O G20 SFWG 2024 explorou alternativas inovadoras, aplicadas de forma voluntária e caso a caso, como *blended finance*, conversões de dívida por natureza (*conversion-for-nature swaps*) e garantias, buscando ampliar a participação do setor privado. A visão defendida foi de que tais iniciativas podem gerar resultados econômicos e ambientais sustentáveis, sobretudo em EMDEs (G20, 2024b).

A estratégia incluiu ainda a identificação de barreiras que limitam a escala e a efetividade do financiamento, visando criar um ambiente mais propício a investimentos em NbS. O relatório correspondente apresentou 12 estudos de caso em áreas-chave (*Toolbox of Nature Based Solutions* – CPI, 2024): conservação, restauração, bioeconomia, agroflorestas e gestão de ecossistemas marinhos. Embora não fosse dedicado exclusivamente à bioeconomia, muitos exemplos podem ser aplicados a esse campo, e vice-versa. O objetivo foi disseminar estratégias exemplares entre investidores privados, instituições financeiras de desenvolvimento, fundos verticais, formuladores de políticas e outros atores relevantes (G20, 2024b).

Neste ponto, inclusive, o SFWG, em sua terceira recomendação ao citar o estudo de casos acima citado, sugere que os investidores, em especial as instituições de desenvolvimento, devem considerar o uso de uma ampla gama de instrumentos – como mecanismos de compartilhamento de riscos, subsídios e capital próprio, para mitigar os riscos e características associados aos investimentos em NbS. Garantias bem estruturadas e cuidadosamente geridas podem ter efeito catalítico na atração de capital privado para NbS (G20, 2024b).

Longe de se sobreporem, as contribuições das duas trilhas são complementares e sinérgicas, representando um avanço inédito ao ampliar o escopo da agenda econômica do G20. Essa articulação fortalece estratégias territoriais que valorizam o uso sustentável da biodiversidade, especialmente em países megadiversos e em desenvolvimento, criando o *momentum* político e institucional que a bioeconomia demanda.

III. Dos princípios ao conceito

Endossados pela Declaração dos Líderes do G20 de 2024 (G20, 2024c), os Princípios de Alto Nível deram início a um debate internacional estruturado sobre esse paradigma produtivo inovador e complementar. Composto por dez

princípios de caráter voluntário e não vinculante, o documento estabelece diretrizes para as atividades consideradas parte da bioeconomia, oferecendo uma base comum entre países com diferentes contextos socioeconômicos e ambientais.

Os princípios adotados são os seguintes:

1. Integrem e promovam o *desenvolvimento sustentável* em suas dimensões econômicas, sociais e ambientais, contribuam para a erradicação da fome e da pobreza e para a melhoria da saúde e do bem-estar, enquanto garantem a segurança alimentar e nutricional no mundo;
2. Sejam *inclusivas e equitativas*, defendam os direitos de todas as pessoas, incluindo os Povos Indígenas e membros de comunidades locais, promovam a igualdade de gênero e a participação de todas as partes interessadas;
3. Impulsionem os esforços de *mitigação e adaptação contra as mudanças climáticas* globais, em linha com os acordos multilaterais de clima aplicáveis;
4. Contribuam para a *conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios* derivados da utilização dos recursos genéticos e dos conhecimentos tradicionais associados, sujeitos às legislações nacionais e em linha com os acordos e instrumentos internacionais aplicáveis;
5. Impulsionem *padrões de consumo e produção sustentáveis e o uso eficiente e circular de recursos biológicos*, com potenciais benefícios, enquanto promovem a restauração e regeneração de áreas e ecossistemas degradados;
6. Desenvolvam-se através do uso seguro, protegido e responsável da *ciência, tecnologia, inovação e dos conhecimentos tradicionais,* com a avaliação científica de potenciais benefícios, riscos e impactos;
7. Beneficiem-se de *estruturas políticas sólidas e coerentes* que fomentem o comércio de produtos e serviços de bioeconomia, condições de mercado, modelos de negócio sustentáveis, empregos dignos, criação de valor local e participação do setor privado e da sociedade civil;
8. Utilizem *critérios e metodologias* transparentes, comparáveis, mensuráveis, inclusivas, contextualizadas e baseadas na ciência para avaliar sua sustentabilidade em todas as cadeias de valor;
9. Sejam fomentadas pela *colaboração e cooperação internacionais* que abordem os desafios globais, mobilizem forças complementares, inovação e empreendedorismo, e promovam o financiamento, a capacitação e o compartilhamento das melhores práticas;

10. Sejam baseadas em *abordagens específicas de cada país* e implementadas em linha com as prioridades nacionais e circunstâncias regionais e locais.

Para facilitar a visualização, cada princípio descrito no documento oficial foi reduzido em palavras-chave e agrupado em dois blocos principais:

Tabela 1. Classificação dos Princípios de Alto Nível

Princípios de Critério *auxiliam a definir o que é bioeconomia*	**Princípios de Implementação** *orientam a operacionalizar a bioeconomia*
Desenvolvimento sustentável	Ciência, tecnologia e conhecimento tradicional
Inclusão e equidade	Ambientes favoráveis e empregos verdes
Clima	Métricas e transparência
Biodiversidade e repartição de benefícios	Cooperação internacional
Economia circular e restauração	Abordagens nacionais e contextuais

Fonte: tabela elaborada pelo autor com informações do documento Princípios de Alto Nível sobre Bioeconomia.

A presente classificação funcional tem por objetivo apenas facilitar a adequação de políticas, projetos e instrumentos financeiros quanto à sua conformidade e aplicabilidade a tais princípios. Contudo, ressalta-se que essa divisão não é exaustiva nem deve ser entendida como única forma de enquadramento, podendo, na prática, determinados princípios ser interpretados tanto como critérios quanto como elementos de implementação.

É evidente que os Princípios de Alto Nível apresentam intersecções relevantes com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com as metas do Marco Global da Biodiversidade (GBF) e com dispositivos do Acordo de Paris, inclusive no que se refere às SbN – especialmente nos aspectos ligados à ação climática, à adaptação, à transparência e à transição justa. Contudo, seu valor não reside propriamente na criação de novos critérios ou em uma principiologia adicional, mas sim na tematização transversal desses compromissos já consolidados, atuando como vetor de coerência e de continuidade estratégica no âmbito multilateral.

A bioeconomia, conforme os Princípios de Alto Nível, não se limita a ações de conservação, restauração ou mitigação. Este autor, com base na pesquisa realizada, entende que seu escopo é mais amplo e econômico, abrangendo cadeias produtivas (como alimentos, cosméticos, fármacos, biocombustíveis e biotecnologia), políticas industriais, ciência e finanças sustentáveis. Sua ênfase está tanto na valorização da biodiversidade quanto na geração de oportunidades socioeconômicas sustentáveis.

IV. Conceituação: conceitos já publicados

Se por um lado a adoção dos *Princípios de Alto Nível* representa um avanço político importante, por outro permanece uma lacuna entre o discurso e a definição de meios concretos de implementação. Embora o termo *bioeconomia* esteja em uso há mais de duas décadas, ainda existem controvérsias sobre o que ele abrange e, implicitamente, o que exclui (Nature Finance, 2024). Essa ambiguidade reflete uma das principais tensões do G20: o caráter intergovernamental e não vinculante do fórum permite avanços discursivos relevantes, mas limita a efetividade das decisões quando estas dependem da vontade política e da capacidade institucional dos países membros.

A defesa de um conceito claro é fundamental para possibilitar estratégias de implementação, mensuração e avaliação de progresso. Sem isso, compromissos tornam-se vagos ou sujeitos a interpretações subjetivas, o que dificulta respostas consistentes às múltiplas crises globais.

A Nature Finance apresenta o conceito de bioeconomia num espectro de três segmentos interdependentes (Nature Finance, 2024):

- *Bioeconomia intensiva em natureza*: produção primária e o uso de recursos biológicos, como agricultura, silvicultura e pesca. Ela enfatiza a utilização direta de recursos naturais para produzir alimentos, fibras, materiais de construção, energia e combustível por meio de práticas tradicionais. Item ligado à sociobioeconomia;
- *Bioeconomia avançada*: energia e combustíveis renováveis de fontes biológicas, biorrefinarias baseadas em produtos florestais e agrícolas, e sistemas agrícolas e florestais sustentáveis;
- *Bioeconomia de alta tecnologia*: voltada para biologia sintética, genômica e bioinformática, com produtos de alto valor agregado, forte P&D e uso de tecnologias como sensoriamento remoto, IA e modelagem geoespacial para otimizar o manejo da terra.

O Climate Policy Initiative (Brasil-Leigh *et al*., 2024), reforçando a perspectiva da organização em 2022, considerou a classificação de bioeconomia em três visões: biotecnológica, biorrecursos e bioecológica, com o propósito de organizar as narrativas, as estratégias, as estruturas de governança e os marcos regulatórios.

- *Visão bioecológica*: visa à conservação e o uso sustentável da biodiversidade;
- *Visão biorrecursos*: promove a produção e o processamento de biomassa para substituir matérias-primas de origem fóssil;

- *Visão biotecnológica*: foca na inovação e comercialização de produtos derivados de biotecnologia.

Embora não haja unanimidade na literatura, é recorrente classificar a bioeconomia em torno de três elementos – biodiversidade, biomassa e tecnologia, abrangendo diversos setores, como ocorre entre tais organizações. Essa abordagem também foi refletida na Reunião Preparatória para o GIB (G20, 2024d).

Além das conceituações dessas organizações engajadas no tema, o Decreto n. 12.044, de junho de 2024, instituiu a Estratégia Nacional de Bioeconomia, criando em seu artigo 2º um conceito jurídico a ser aplicado no Brasil:

> considera-se bioeconomia o modelo de desenvolvimento produtivo e econômico baseado em valores de justiça, ética e inclusão, capaz de gerar produtos, processos e serviços, de forma eficiente, com base no uso sustentável, na regeneração e na conservação da biodiversidade, norteado pelos conhecimentos científicos e tradicionais e pelas suas inovações e tecnologias, com vistas à agregação de valor, à geração de trabalho e renda, à sustentabilidade e ao equilíbrio climático.

Também concluímos ao verificar o texto normativo, a definição acima descrita, diretrizes e objetivos estão bastante alinhados com o que restou determinado no âmbito dos Princípios de Alto Nível.

Esse conceito normativo dialoga diretamente com os Princípios de Alto Nível, refletindo diretrizes e objetivos semelhantes. Ao mesmo tempo, incorpora entendimentos apresentados por diferentes organizações e estabelece uma principiologia que funciona como matriz interpretativa.

Exercício semelhante foi conduzido pela International Union for Conservation of Nature (IUCN) ao definir Soluções Baseadas na Natureza (SbN) e formular princípios a serem utilizados em conjunto com essa definição (IUCN). É possível aplicar de forma análoga para a criação do conceito de bioeconomia. Uma ressalva é que neste artigo preferimos falar em *conceito* de bioeconomia em vez de *definição*, justamente por trazer maior amplitude e flexibilidade ao tema.

Assim, o Brasil elaborou um conceito alinhado aos seus objetivos e realidades nacionais, mas que também pode servir de referência para que outros países do G20 desenvolvam suas próprias conceituações seguindo lógica semelhante.

V. Da conceituação à implementação

A materialização dos Princípios de Alto Nível e da ideia da construção da conceituação ora apresentada requer sua tradução em instrumentos operacionais que orientem políticas públicas, estratégias de financiamento e mecanismos de governança ambiental e social.

Essa transposição exige não apenas vontade política, mas também capacidade institucional, coordenação internacional e desenho técnico de soluções adaptáveis a contextos diversos, como observado nos Princípios de Alto Nível, em especial daqueles que chamamos de "princípios de implementação". A bioeconomia, por sua natureza multidimensional, demanda abordagens intersetoriais e interescalares, que articulem governos, setor privado, sociedade civil e comunidades locais na coconstrução de políticas e projetos.

Neste sentido, a proposta deste artigo, no que se refere ao desenho do conceito de bioeconomia, busca trazer sugestões de como aprimorar a agenda da bioeconomia como uma nova visão econômica, em que as políticas públicas, ciência e finanças são seus instrumentos.

Âmbito internacional

Entre o G20 do Rio de Janeiro (2024) e o G20 de Joanesburgo (2025), abriu-se uma janela diplomática estratégica para consolidar a bioeconomia como eixo de integração entre clima, biodiversidade e desenvolvimento.

Nesse sentido, foram avaliados documentos e agendas do Finance in Common Summit (FiCS), das Cartas da Presidência da COP30 (Belém), das Reuniões de Primavera do FMI e do Banco Mundial. Consideraram-se comunicados oficiais, cartas presidenciais, programas/atas e, quando relevante, *side events*.

Tabela 2. Sumário dos principais foros relacionados ao tema

FiCS 2025 (Cape Town)	O Comunicado Final do FiCS 2025 não cita "bioeconomia" (FICS, 2025). Porém, no relatório de contribuição do FiCS para a FfD4 há referência direta a "Nature-Based Solutions and Bioeconomy" no âmbito da plataforma brasileira Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP). Ou seja, o tema entrou nos *inputs* técnicos do FiCS para a FfD4, ainda que não no comunicado (FICS, 2025).
COP30	Cartas da Presidência 1ª carta (10 mar.) menciona oportunidades de bioeconomia ligadas a meios de subsistência locais e resiliência climática (COP30, 2025) 4ª carta (20 jun.) inclui "bioeconomia e biotecnologia" entre os focos/objetivos da Presidência com caráter transversal à agenda (COP30, 2025)

Reuniões de Primavera do Banco Mundial/ FMI	Brown-Bag "Fostering an Innovative Bioeconomy" (24 mar., Banco Mundial): debateu o conceito de bioeconomia, condições habilitadoras e como o Banco pode apoiar países a implementá-la (WorldBank, 2025). Foi apresentado um relatório sobre a bioeconomia no Paraguai (WorldBank, 2024)
UN Climate Meetings – Bonn (jun.)	*Side event*: "Beware of a Bioeconomy Gateway to Big Biomass Energy" – discussão crítica sobre rotas de bioeconomia e riscos da produção de bioenergia pela queima de biomassa (EPN, 2025; 2025)
London Climate Action Week (jun.)	"From Glasgow to Belém: a public-private dialogue to foster bioeconomy" – diálogo de alto nível sobre como fomentar a bioeconomia no contexto da COP30. (LDNCAW, 2025) "From Risk to Resilience: Financing the Bioeconomy – Climate Transition" – sessão dedicada a financia mento da bioeconomia (LDNCAW, 2025)

Fonte: elaborado pelo autor com base nas fontes específicas mencionadas sobre cada tópico.

Com base na pesquisa realizada sobre bioeconomia, verifica-se que, no período analisado, a visibilidade internacional do tema se mostrou muito tímida na diplomacia da COP30 e teve seu principal desenvolvimento em espaços paralelos de política e finanças. Em contraste, os comunicados oficiais das principais conferências – FfD4, FiCS e a reunião de Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais do G20 – não trataram do tema ou recorreram a enquadramentos adjacentes, sem uso consistente do termo nos documentos centrais.

Âmbito nacional:

O desenvolvimento da bioeconomia no Brasil ganhou tração a partir da Estratégia Nacional de Bioeconomia (Decreto nº 12.044/2024), que instituiu objetivos, diretrizes e arranjos de governança específicos. Esse marco internaliza a pauta inaugurada no G20 e projeta o tema como vetor de desenvolvimento de baixo carbono e resiliente ao clima.

Em 2025, avançaram debates estruturantes sobre a Taxonomia Sustentável Brasileira, essenciais para definir critérios de elegibilidade e orientar crédito e mercado de capitais (uso do solo, Soluções Baseadas na Natureza – NbS e cadeias bioeconômicas). Em paralelo, a regulação do mercado de carbono e a concepção do Fundo Internacional de Florestas Tropicais adicionam mecanismos financeiros capazes de gerar fluxos de caixa complementares a atividades bioeconômicas.

No plano de políticas complementares, destacam-se a Lei do Combustível do Futuro, o Programa Nacional de Florestas Produtivas e a Política Nacional

de Abastecimento Alimentar, que transversalizam a bioeconomia em setores estratégicos. A coordenação interministerial entre MMA, MCTI, MDIC e MDA reforça o caráter intersetorial da agenda e a necessidade de coordenação executiva para sua implementação.

No campo dos instrumentos e da mobilização de capital, destacam-se arranjos que organizam pipelines e atraem investidores: a Coalizão Brasil para o Financiamento da Restauração e da Bioeconomia (Coalizão BRB), a BIP e o Nature Investment Lab (NIL), além do Global Innovation Lab for Climate Finance do CPI (CPI Lab). Essas plataformas e aceleradoras apontam para a conversão de diretrizes em projetos bancáveis, articulando salvaguardas, métricas proporcionais ao risco e repartição justa de benefícios.

A agenda de eventos ligados à bioeconomia foi muito evidente ao longo de 2025. No entanto, assim como no âmbito global os eventos relacionados ao tema foram majoritariamente impulsionados por organizações da sociedade civil, evidenciando o interesse e o *advocacy* de diferentes grupos. Paralelamente, nota-se interesse político doméstico em consolidar a agenda, criando condições para sua sustentação e desenvolvimento como política de Estado, para além de ciclos de governo.

VI. Recomendações para COP30 e Cúpula do G20 2025

Em consonância com o acima exposto, o Brasil está pronto para liderar a pauta da bioeconomia pelo exemplo, usando a mobilização interna sobre o tema e evidenciando que é possível criar condições favoráveis para o desenvolvimento da bioeconomia e apresentar internacionalmente.

Neste sentido, para a evolução do tema, as seguintes recomendações se fazem relevantes:

- *Integrar as especificidades à Taxonomia Sustentável Brasileira*: A Taxonomia Sustentável Brasileira, conforme aprovada, não contempla ainda itens ligados à bioeconomia, mas pretende integrá-los em uma próxima versão (Brasil, 2025a). A definição clara sobre quais atividades são consideradas como bioeconomia e a sustentabilidade dessas práticas é essencial para avaliação do que deve ser incentivado sob o ponto de políticas públicas e instrumentos financeiros.
- *Interoperabilidade internacional de taxonomias*: Após a integração da bioeconomia à Taxonomia Sustentável Brasileira, com base em discussões com investidores, será importante destacar a interoperabilidade com outras taxonomias. Com isso, os critérios

de avaliação das atividades da bioeconomia podem ser facilmente identificadas como sustentáveis, sem criar dificuldades adicionais de entendimento e confiança aos investidores.

- *Mapear e ampliar o uso do financiamento híbrido para bioeconomia*: Os projetos de bioeconomia, muito embora tenham grande potencial no desenvolvimento socioambiental, ainda não são de costume do mercado financeiro e de capitais. Nesse sentido, o uso de estruturas híbridas, separando o capital mais arriscado do capital comercial, em especial com o uso de garantias e seguros, ainda é muito necessário. O avanço de mecanismos de finanças híbridas no Brasil vem sendo desenvolvido pelo CPI Lab desde 2016 (CPI Lab).
- *Integração com plataformas e geradores de pipeline*: Criar uma integração fluida entre a BIP e iniciativas para geração de pipeline, incluindo aceleradoras de instrumentos financeiros (como o CPI Lab) e incubadoras de pequenas e médias empresas (*project preparation facilities*). É que o GFANZ vem realizando ao apoiar a BIP e o NIL (Brasil, 2025b). Essa integração é essencial para ter um fluxo de recursos mais objetivo de financiadores para projetos climáticos, mas é essencial para a bioeconomia. A carteira pode ser priorizada por bioma e subsetor, com metas de tempo de ciclo e indicadores mínimos de bancabilidade, acelerando o financiamento de projetos.
- *Cooperação Sul–Sul estruturada em bioeconomia*: Lançar um plano de cooperação em bioeconomia entre países com características similares quanto ao tema na Amazônia, África e Sudeste Asiático, com o objetivo de harmonizar critérios, promover chamadas conjuntas e cofinanciamento com bancos de desenvolvimento e realizar missões para estimular o financiamento privado.

Referências

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). Basel III: International Regulatory Framework for Banks. *BIS*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>. Acesso em: 19 set. 2025.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. *Climate-Related Risk Drivers and their Transmission Channels*. Basel: BIS, 2021. Disponível em: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d517.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

BIOMASS and the UN Climate Negotiations. *Environmental Paper Network* (EPN), nov. 2025. Disponível em: <https://environmentalpaper.org/biomass/biomass-and-the-un-climate-negotiations/>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Comitê aprova versão final da Taxonomia Sustentável Brasileira. *gov.br*, 1 set. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/comite-aprova-versao-final-da-taxonomia-sustentavel-brasileira>. Acesso em 28 out. 2025.

BRASIL. BIP celebra um ano com entrada de fundos e avanços na mobilização de investimentos para a transformação ecológica. *gov.br*, 16 out. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/bip-celebra-um-ano-com-entrada-de-fundos-e-avancos-na-mobilizacao-de-investimentos-para-a-transformacao-ecologica>. Acesso em 28 out. 2025.

BRASIL-LEIGH, Amanda *et al.* Toolbox for Financing Nature-based Solutions. *Climate Policy Initiative*, 12 set. 2024. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/toolbox-on-financing-nature-based-solutions/>. Acesso em: 19 set. 2025.

COMMODITY FUTURES TRADING COMMISSION (CFTC). Dodd-Frank Act. Washington, D.C.: *CFTC*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.cftc.gov/LawRegulation/DoddFrankAct/index.htm>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Primeira carta da Presidência brasileira. 10 mar. 2025a. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/carta-da-presidencia-brasileira/10-03-25-visao-cop30-pt.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Segunda carta da Presidência brasileira. 8 maio 2025b. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/segunda-carta-da-presidencia-brasileira/070525_cop30_2carta_pt.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Terceira carta da Presidência brasileira. 23 maio 2025c. Disponível em: <https://cop30.br/en/brazilian-presidency/letters-from-the-presidency/third-letter-from-the-presidency/250523_cop30_3acarta_pt-br.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Quarta carta da Presidência brasileira. 20 jun. 2025d. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/quarta-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Quinta carta da Presidência brasileira. 12 ago. 2025e. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/quinta-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Sexta carta da Presidência brasileira. 19 ago. 2025f. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/sexta-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 19 set. 2025.

COP30. Presidência brasileira. Sétima carta da Presidência brasileira. 29 ago. 2025g. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/setima-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 19 set. 2025.

ENVIRONMENTAL PAPER NETWORK (EPN). Press Release: Beware of a Bioeconomy Gateway to Big Biomass Energy at COP30. 20 jun. 2025. Disponível em: <https://environmentalpaper.org/wp-content/uploads/2025/06/PRESS-RELEASE-Beware-of-a-Bioeconomy-Gateway-to-Big-Biomass-Energy-at-COP30.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

ESPINOSA CANTELLANO, Irene. Moving Beyond Climate – The Relevance of Biodiversity Loss for the Financial System. *BIS – Central Bankers' Speeches*, 27 jan. 2023. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r230207b.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

FINANCE IN COMMON SUMMIT (FICS). Final Communiqué. 2025a. Disponível em: <https://financeincommon.org/sites/default/files/2025-03/FiCS%202025%20Final%20Communiqu%C3%A9.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

FINANCE IN COMMON SUMMIT (FICS). *Unlocking the Potential of Public Development Banks for Sustainable Development* – A Finance in Common Contribution to FfD4. 2025b. Disponível em: <https://financeincommon.org/sites/default/files/2025-02/RAPPORT%20FiCS%20-%20Confe%CC%81rence%20FfD%204%20-%20Digital%20Version.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

FURTADO, Marcelo. A bioeconomia no G20 Brasil. *CEBRI-Revista*, a. 3, n. 12, 2024. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/190/a-bioeconomia-no-g20-brasil>. Acesso em: 19 set. 2025.

G20. Princípios de Alto Nível sobre Bioeconomia. *gov.br*, 11 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/09/g20-chega-a-consenso-e-estabelece-principios-de-alto-nivel-sobre-bioeconomia/11092024-g20-principios-bioeconomia-pdf-em-ingles.pdf/view>. Acesso em: 19 set. 2025.

G20. Sustainable Finance Report. Set. 2024b. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2024/10/2024-G20-Sustainable-Finance-Report.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

G20. Declaração de Líderes do Rio de Janeiro (versão em português). Brasília, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/g20-rio-de-janeiro-leaders-em-portugues.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

G20. Relatório da Reunião Preparatória para a Iniciativa de Bioeconomia no G20 (GIB), 29 fev. 2024, Palácio do Itamaraty – Brasília. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2024d. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/sbc/comissao-nacional-de-bioeconomia/documentos-de-interesse/3-relatorio_preparatoria-g20-gib_reuniao2-2024-02-29.pdf/view>. Acesso em: 19 set. 2025.

G20. ABOUT G20: Overview. 2025. Disponível em: <https://g20.org/about-g20/overview/>. Acesso em: 19 set. 2025.

GLOBAL Innovation Lab for Climate Finance. *TheLab*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.climatefinancelab.org/>. Acesso em: 28 out. 2025.

HERSZENHORN, David M. Administration Is Seeking $700 Billion for Wall Street. *The New York Times*, 21 set. 2008. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2008/09/21/business/21cong.html>. Acesso em: 19 set. 2025.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE (IUCN). Ensuring Effective Nature-based Solutions: The IUCN Global Standard for Nature-based Solutions. Gland: IUCN, 2020. Disponível em: <https://www.iucn.org/sites/default/files/2022-02/iucn_issues_brief_-_nbs_standard_eng.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

IOSCO; COMMITTEE ON PAYMENTS AND MARKET INFRASTRUCTURES (CPMI). Summary of CPMI–IOSCO Workshops on Climate Risks for Financial Market Infrastructures. 19 dez. 2024. Disponível em: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD782.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

LONDON CLIMATE ACTION WEEK (LDNCAW). From Glasgow to Belém: a Public-Private Dialogue to Foster Bioeconomy. London, 2025a. Disponível em: <https://www.londonclimateactionweek.org/event/from-glasgow-to-belem-a-public-private-dialogue-to-foster-bioeconomy/>. Acesso em: 19 set. 2025.

LONDON CLIMATE ACTION WEEK (LDNCAW). From Risk to Resilience: Financing the Bioeconomy Climate Transition. London, 2025b. Disponível em: <https://www.londonclimateactionweek.org/event/from-risk-to-resilience-financing-the-bioeconomy-climate-transition>. Acesso em: 19 set. 2025.

LOPES, Cristina; CORLETO, Ana Flávia; CHIAVARI, Joana. *Bioeconomia no Novo Governo Lula:* avanços regulatórios e institucionais. Rio de Janeiro: Amazônia 2030, 2024. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2024/11/Bioeconomia-no-Governo-Novo-Lula.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

NATURE FINANCE; FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). *A bioeconomia global* – levantamento preliminar das estratégias e práticas do G20: uma contribuição para a Iniciativa de Bioeconomia do G20. Rio de Janeiro, maio 2024. Disponível em: <https://climaesociedade.org/wp-content/uploads/2024/11/POR-ABioeconomiaGlobal_FINAL.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

NATURE FINANCE. *Financiando uma bioeconomia global sustentável*. Genebra, 2024. Disponível em: <https://www.naturefinance.net/wp-content/uploads/2024/09/POR-FinanciandoumaBioeconomiaGlobalSustentavel-.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

PROPOSING IUCN Global Standard for Nature-based Solutions as the Main Operational Framework to Implement UNEA Resolutions 5/5. *International Union for Conservation of Nature (IUCN),* [s.d.]. Disponível em: <https://iucn.org/resources/information-brief/proposing-iucn-global-standard-nature-based-solutions-main-operational>. Acesso em: 19 set. 2025.

WALKER, Andrew. Eurozone Bailout Programme Is Finally Over. *BBC*, 19 ago. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-45186511>. Acesso em: 19 set. 2025.

WORLD BANK. *Bioeconomy Paraguay* – Innovation and Economic Diversification 2024. Washington, D.C., 2024. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d99d51e7-80bf-401a-8b7b-eb04c3b0373d/content>. Acesso em: 19 set. 2025.

WORLD BANK. *Fostering an Innovative Bioeconomy*. Washington, D.C., 2025. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/about/leadership/directors/eds10/brief/eds10-bbl-fostering-an-innovative-bioeconomy>. Acesso em: 19 set. 2025.

ESTÁ O DIREITO INTERNACIONAL EM CRISE?

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a06
Submetido em: 31/08/2025. Aceito em: 28/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Fernando de Mello Barreto[1]

Resumo

O artigo trata da questão de encontrar-se ou não o Direito Internacional em crise, tal como indicado em alguns órgãos relevantes da imprensa internacional. Examina as críticas previamente existentes sobre o funcionamento do Direito Internacional e apresenta propostas para o fortalecimento deste. Ao final, apresenta conclusões sobre a validade do Direito Internacional.

Palavras-chave: Direito Internacional Público. Relações internacionais. Multilateralismo. Paz e segurança. Direitos Humanos. Meio ambiente. Comércio Internacional.

1 Embaixador aposentado e Professor do Insper. Como diplomata, teve postos em Madri, Quito, ONU (em NY), Ottawa, Genebra, Londres, Camberra (como Embaixador), Boston e Hartford. No Brasil, exerceu, entre outras funções, a de Chefe do Gabinete do Ministro. Publicou seis livros e inúmeros artigos. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8860-6530.

IS INTERNATIONAL LAW IN CRISIS?

Abstract

This article addresses the question of whether or not international law is in crisis, as suggested by some relevant international media outlets. It examines existing criticisms of the functioning of international law and presents proposals for strengthening it. Finally, it presents conclusions on the validity of international law.

Keywords: Public International Law. International relations. Multilateralism. Peace and security. Human rights. Environment. International trade.

¿ESTÁ EL DERECHO INTERNACIONAL EN CRISIS?

Resumen

El artículo aborda la cuestión de si el Derecho Internacional se encuentra o no en crisis, tal y como indican algunos medios de comunicación internacionales relevantes. Examina las críticas preexistentes sobre el funcionamiento del Derecho Internacional y presenta propuestas para su fortalecimiento. Al final, presenta conclusiones sobre la validez del Derecho Internacional.

Palabras clave: Derecho internacional público. Relaciones internacionales. Multilateralismo. Paz y seguridad. Derechos humanos. Medio ambiente. Comercio internacional.

Está o Direito Internacional vivendo uma crise? Esta pergunta constitui o pano de fundo de dois artigos deliberadamente provocativos publicados, em junho passado, em dois órgãos relevantes da imprensa internacional.

No primeiro artigo, publicado no dia 24 pela revista *Foreign Affairs* e intitulado "O poder desfaz o direito"[2], Oona A. Hathaway e Scott J. Shapiro, professores de Direito Internacional da Universidade de Yale, notam que, desde a Carta da ONU, os países sabiam que, ao violá-la, provavelmente sofreriam condenação, sanções e até intervenções e afirmam que esses temores deixaram de existir. Acautelam para graves consequências dessa situação, a saber, "uma corrida armamentista global, a renovação das guerras de conquista, o encolhimento do comércio, o colapso da cooperação necessária para confrontar ameaças globais compartilhadas".

No segundo artigo, publicado dois dias depois pelo jornal *The Guardian*", sob o título "*Estamos assistindo ao final do Direito Internacional*?"[3], a articulista Linda Kinstler (atualmente pesquisadora da revista *The Economist*) afirma que crescente número de acadêmicos e advogados tem perdido a fé no sistema atual. Outros, segundo apurou em entrevistas, culpabilizam não o Direito Internacional, mas os Estados pois estes deveriam apoiá-lo. Transcreve, entre várias outras, a opinião de juiz sul-africano da Corte Internacional de Justiça, segundo a qual estamos testemunhando o fracasso não do Direito Internacional, mas da política internacional. Relata ainda ideia de professora da Universidade de Manchester para quem o Direito Internacional não vai desaparecer, mas suas instituições provavelmente continuarão a perder credibilidade e suas decisões terão peso menor.

Teriam os dois artigos exagerado a situação em que o Direito Internacional se encontra neste momento? Este ramo jurídico corre riscos reais de erosão ou de perda de relevância? Sua eficácia e a confiança dos Estados nas instituições que o sustentam estão em perigo? Para aquilatar a relevância dessas questões inquietantes cabe notar que não datam de hoje as críticas ao sistema jurídico internacional vigente. Uma série de fatores estariam atuando agora para que estas ressalvas prosperassem, tais como os movimentos antiglobalização, o declínio do multilateralismo e a ascensão do nacionalismo baseado em movimentos populistas em vários pontos do globo.

2 Hathaway e Shapiro, 2025.

3 Kinstler, 2025.

As críticas ao Direito Internacional e suas respostas

Entre as críticas ao Direito Internacional ressurgentes em meio a esse contexto internacional difícil para negociações globais incluem-se as relativas à falta de coercibilidade; ao ranço colonialista e o número reduzido de decisões da Corte Internacional de Justiça; à não adesão de grandes potências a relevantes acordos internacionais; à iniquidade do sistema de desarmamento e não proliferação nuclear; à seletividade dos órgãos de direitos humanos; às falhas na implementação dos acordos ambientais; e à paralização do sistema de solução de controvérsias comerciais internacionais.

A falta de coercibilidade

Assiste-se, desde o início do século XXI, ao retorno da acusação, apresentada sobretudo por parte de forças contrárias ao multilateralismo, no sentido de que falta ao Direito Internacional poder de coerção uma vez que não há uma polícia global, um exército permanente ou um tribunal tanto com jurisdição obrigatória quanto poder para exigir o cumprimento de suas regras e decisões.

Uma explicação ampla para a limitação da coercibilidade decorre da permanência do princípio westfaliano da soberania, sobre o qual o Direito Internacional se constrói. Sua lógica diz que, por serem todos os Estados soberanos e iguais, nenhum deles pode ser obrigado a se submeter a uma autoridade superior sem o seu consentimento. O princípio da soberania prevalece, sob este ângulo, como base das regras internacionais de forma quase absoluta, apesar dos desafios que tem sofrido há algumas décadas em áreas tais como direitos humanos e meio ambiente.

A necessidade do consentimento para o cumprimento das obrigações decorrentes de tratados e o reconhecimento da jurisdição de tribunais (como a Corte Internacional de Justiça – CIJ, o Tribunal Penal Internacional TPI, a Corte Permanente de Arbitragem CPA), determina que o cumprimento seja voluntário e raramente alcançado por meio de pressão diplomática, sanções econômicas ou, em casos extremos, ações militares. Ou seja, seriam ineficazes as poucas formas de coerção disponíveis no Direito Internacional, a saber, a aprovação pelo Conselho de Segurança de imposição de sanções multilaterais ou o uso de força, bem como a autorização pela OMC de retaliações comerciais.

Ainda que se admita ser a coerção débil, é de se lembrar que, como dizia o jurista Henkin, "quase todas as nações observam quase todos os princípios do Direito Internacional e quase todas as suas obrigações quase o tempo

todo".[4] De fato, dado o número crescente de acordos internacionais, regras concernentes a diversas áreas especializadas, tais como as relativas ao transporte aéreo, marítimo e às telecomunicações, são cumpridas diuturnamente, sem necessidade de policiais internacionais. Nessas áreas, o cumprimento é uma necessidade técnica e o descumprimento causa um prejuízo imediato, o que torna as normas praticamente autoexecutáveis.

Além disso, muitas regras são internalizadas na legislação de cada país signatário de acordos internacionais e passam, assim, a contar com órgãos nacionais para fazê-las cumprir. A partir de então, as obrigações internacionais podem ser aplicadas por tribunais domésticos e pela polícia local, o que consiste numa forma de coerção indireta. Isso se deve a outros fatores, não relacionados ao uso da força. Em muitos casos, os Estados entendem ser do seu interesse a longo prazo cumprir as regras, pois a falta de previsibilidade e a anarquia prejudicariam a todos. Preocupam-se também com sua reputação como atores confiáveis que respeitam as leis, o que constitui um ativo valioso uma vez que desrespeitar o Direito Internacional pode levar ao isolamento diplomático e a perda de influência. Em outras palavras, a capacidade de o Direito Internacional moldar o comportamento dos Estados e prover um marco para a cooperação sugere que sua relevância não pode ser medida apenas pela força, mas também por sua utilidade e aceitação.

O ranço colonialista da Corte Internacional de Justiça

Outra falha apontada no Direito Internacional é aquela constante de livro intitulado *Imperialismo, Soberania e o Desenvolvimento do Direito Internacional,* publicado em 2004, pelo jurista Anthony Anghie. Na obra, aquele autor acusou a Corte Internacional de Justiça – CJI, de tomar decisões eivadas de colonialismo. Argumenta de forma convincente que o Direito Internacional não se desenvolveu em um vácuo, mas foi uma ferramenta fundamental do colonialismo. O autor desafia a narrativa tradicional de que o Direito Internacional emergiu para regular as relações entre Estados europeus "civilizados", expandindo-se gradualmente para o resto do mundo[5].

Essa crítica é certamente aplicável a uma parte da jurisprudência de sua antecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional – CPJI. Tendo funcionado de 1922 a 1946, constituía um produto direto do sistema colonial e eurocêntrico da Liga das Nações. Sua composição era quase inteiramente europeia,

4 Henkin, 1979, p. 47; Henkin, 1989, p. 69.

5 Anghie, 2004.

e suas decisões frequentemente refletiam as hierarquias de poder da época. Um exemplo notório é o caso *Concessões de Mavrommatis em Jerusalém* (1925),[6] no qual a Corte tratou o Império Britânico como o único ator relevante, desconhecendo o direito dos palestinos.

A situação teria mudado quando a CIJ substituiu a CPJI, como o próprio Anghie reconheceu numa entrevista concedida à ONU anos mais tarde[7], pois já não atua mais da mesma forma, dada a diversificação geográfica da nacionalidade dos seus componentes. Desenvolveu-se em contexto de descolonização e ampliou a representação para incluir todos os continentes, o que significou uma tentativa de legitimar o novo tribunal e romper com o passado eurocêntrico.

No entanto, apesar de a CIJ ser mais diversa e ter feito avanços, a crítica de um viés "estrutural" e "ranço colonialista" ainda permanece válida para muitos. Argumentam que a diversidade de juízes, por si só, não resolveu o problema, pois a estrutura do Direito Internacional e os princípios sobre os quais a CIJ julga (soberania, não intervenção etc.) foram desenvolvidos em um contexto colonial. Notam que alguns casos recentes da CIJ levantaram suspeitas desse viés. Consideram a decisão sobre o caso *O Muro de Israel nos Territórios Palestinos Ocupados* (2003)[8], por exemplo, como tardia e insuficiente para deter as ações de Israel. Outros casos envolvendo a responsabilidade de potências ocidentais por ações em países em desenvolvimento foram rejeitados por questões processuais (falta de jurisdição ou consentimento do Estado), o que pode ser interpretado como um mecanismo de proteção para os países poderosos.

Finalmente, pode-se argumentar que a CIJ só pode julgar um caso com o consentimento dos Estados envolvidos, o que significa poderem as maiores potências, (que muitas vezes são os atores mais relevantes em disputas) simplesmente se recusar a comparecer perante a Corte, minando sua capacidade de responsabilizá-los. Nesse sentido a limitação pode ser vista como uma forma de manter a impunidade dos poderosos, um eco da era colonial. A crítica recairia, portanto, sobre como os próprios conceitos e mecanismos do Direito Internacional, enraizados em um passado imperial, podem inadvertidamente perpetuar as desigualdades de poder na arena global.

6 CPIJ, 1924.

7 UN University, 2013.

8 CIJ, 2004.

Em *Arquipélago de Chagos* (2019),[9] porém, a CIJ marcou distanciamento do ranço colonialista do passado. Considera-se a decisão um exemplo notável de como a Corte tem se posicionado de forma mais enfática contra práticas que refletem a era colonial. Teve origem em solicitação por parte da Assembleia Geral da ONU de um parecer consultivo sobre a legalidade da separação do arquipélago de Maurício promovida pelo Reino Unido, em 1965, para que os Estados Unidos pudessem construir uma base militar na ilha de Diego Garcia, uma das ilhas componentes do arquipélago. Segundo o parecer, decidido pela CIJ por 13 votos a 1, a descolonização de Maurício não havia se concluído juridicamente, tendo a separação do arquipélago contrariado o Direito Internacional ao violar o princípio da autodeterminação. Reafirmou ser esse princípio um direito fundamental e não poder sua aplicação ser prejudicada pela separação de uma parte do território sem tomar em conta a vontade de sua população.

O impacto reduzido das decisões da Corte Internacional de Justiça

Desde sua criação em 1946 até 2024, a CIJ solucionou apenas 225 controvérsias (196 decisões e 29 pareceres consultivos)[10]. Esse total relativamente modesto em comparação com o de tribunais nacionais parece enfraquecer a ideia do impacto universal da Corte. Revela, ademais, a natureza peculiar não obrigatória da sua jurisdição, uma vez que os Estados precisam consentir para participar. Disso se deduz que os Estados geralmente buscam a CIJ apenas como último recurso, isto é, quando a diplomacia falha e, dada a gravidade da controvérsia, a via judicial torna-se a única solução possível.

Por outo lado, o fato de os Estados se submeterem à Corte, mesmo em disputas de alta tensão internacional (como fronteiras e uso da força), comprovaria não sua importância reduzida, mas, ao contrário, o respeito pelo seu papel. Mostra também que muitas disputas que poderiam ser dirigidas à CIJ são resolvidas diplomaticamente para evitar uma possível ação judicial. Significa, ademais, que, mesmo com um número limitado de casos, a jurisprudência da CIJ acarreta impacto universal, pois suas decisões sobre temas como o uso da força, a autodeterminação, a responsabilidade estatal e a soberania tornam-se referências globais para o Direito Internacional.

Uma explicação para a possível perda de projeção da CIJ seria a concorrência atual de novos tribunais, como por exemplo, o Tribunal do Direito do Mar – TIDM (1982),

9 CIJ, 2019.

10 Crawford, 2019, p. 706.

que esvaziou a antiga pauta da CIJ marcada por casos decisivos de controvérsias sobre fronteiras marítimas. Muitos casos que antes iriam para Haia agora são submetidos ao TIDM em Hamburgo, por ser este último um tribunal mais especializado e com procedimentos mais ágeis. No entanto, o ingresso do novo foro ajudou a CIJ a se concentrar em outras áreas e a se fortalecer como o principal tribunal para disputas gerais de Direito Internacional. Continua a julgar, por exemplo, casos de fronteiras terrestres, responsabilidade estatal por crimes de guerra e questões de imunidade. Além disso, em alguns casos, as partes podem optar por levar uma controvérsia de direito do mar para a CIJ.

A ideia de que a CIJ perdeu projeção, portanto, é complexa. A Corte continua sendo o principal órgão judicial da ONU e mantém um peso considerável em questões de Direito Internacional. A atenção da mídia e do público para as audiências e decisões da CIJ tem, na verdade, crescido nos últimos anos, especialmente em casos de alto perfil envolvendo genocídio ou conflitos, como os casos da África do Sul contra Israel e da Ucrânia contra a Rússia, o que demonstraria ser a Corte ainda vista como uma instituição de relevância política e moral. Além disso, a CIJ tem sido cada vez mais utilizada por países de pequeno e médio porte como uma ferramenta jurídico-diplomática para se defenderem de potências maiores, o que realça a sua importância como uma plataforma para a justiça e a responsabilização, bem como um mecanismo de equilíbrio de poder na arena internacional.

Em resumo, embora o número de casos da CIJ seja limitado e a concorrência de novos tribunais seja real, a Corte não perdeu seu impacto ou projeção. Pelo contrário, sua jurisprudência continua a moldar o Direito Internacional de forma universal, e a sua relevância está sendo reafirmada por países que buscam na justiça uma alternativa à força e à política de poder.

A não adesão das maiores potências a acordos relevantes

Uma apreciação negativa mais recente sobre o Direito Internacional é a de ter perdido relevância em decorrência de não terem as maiores potências mundiais aderido a alguns dos principais acordos internacionais. Assim, por exemplo, Estados Unidos, China e Rússia não fazem parte do Estatuto de Roma (1998) que criou o Tribunal Penal Internacional – TPI, nem do Tratado de Proibição de Armas Nucleares – TPAN (2017). Sem dúvida, a não adesão das maiores potências a acordos-chave como estes contribui diretamente para a percepção de que o Direito Internacional perdeu relevância.

Essa avaliação baseia-se em três argumentos principais. De acordo com o primeiro, embora o Direito Internacional seja construído sobre o princípio da igualdade soberana dos Estados, a recusa de potências como os Estados Unidos, China e Rússia em se submeterem a certas normas (como as do TPI) enquanto esperam que outros países o façam cria um claro padrão duplo gerador da percepção de que as regras se aplicam apenas aos fracos, não aos fortes. O segundo argumento consiste na ideia de que, sem a participação das potências, os regimes jurídicos têm sua capacidade de coerção severamente limitada. O TPI, por exemplo, não pode julgar cidadãos de países que não ratificaram o Estatuto de Roma a menos que a situação seja indicada pelo Conselho de Segurança da ONU, onde predomina o veto dos membros permanentes. Da mesma forma, o TPAN não consegue impedir o desenvolvimento de armas nucleares ou obrigar o desarmamento das potências nucleares, pois estas não assinaram o acordo. Ou seja, embora existam, esses tratados se veem ineficazes. O terceiro argumento trata da minimização da relevância normativa, isto é, a ausência dos maiores *players* à mesa de negociação enfraquece o impacto das normas. Assim, a não participação de uma grande potência no Acordo de Paris sobre o Clima não apenas enfraquece o acordo politicamente, mas também coloca em xeque a capacidade de se atingir as metas globais. Quando os maiores violadores das regras ambientais ou possuidores das maiores forças militares se recusam a participar, a norma pode ser vista como aspiracional, mas não como algo vinculante para os mais poderosos.

Apesar de todas as preocupações, a não adesão das potências nem sempre significa irrelevância do Direito Internacional. Na prática, sua influência é mais sutil. Em primeiro lugar, a existência de um tratado de proibição de armas nucleares, por exemplo, cria um padrão ou parâmetro moral internacional. Mesmo que as potências nucleares não o assinem, são alvo de pressão diplomática e pública para cumprir as metas de desarmamento. Em segundo lugar, quanto à jurisprudência do TPI, o fato de este não poder julgar cidadãos de uma potência não impede que o instrumento influencie o desenvolvimento do direito penal internacional e sirva de base para pressionar os tribunais nacionais a investigarem e julgarem crimes internacionais. Em terceiro lugar, tratados como o TPAN criam obrigações para os países que os assinam, o que pode fortalecer as normas de não proliferação globalmente, mesmo que as potências nucleares a estes não estejam vinculadas.

É de se concluir, portanto, que a não adesão das maiores potências a tratados internacionais relevantes constitui um sério desafio para a universalidade do Direito Internacional e contribui negativamente para sua imagem. Mas, ao mesmo tempo, a manutenção desses acordos entre os demais países e

das instituições por estes criadas continuam a influenciar o debate global, a criar a pressão diplomática e a fornecer uma base normativa para as ações de outros países.

A precariedade do sistema de paz e segurança internacional

Argui-se que o sistema jurídico internacional não tem sido capaz de solucionar conflitos bélicos tal como seria desejado. É difícil contradizer essa afirmação por ser mais fácil enumerar os inúmeros conflitos ocorridos do que localizar e contabilizar aqueles que não ocorreram graças ao emprego de um dos sete métodos de negociação para solução de controvérsias, mencionados no artigo 33, 1 da Carta da ONU, a saber, "negociação, consulta, mediação, conciliação, arbitragem, acordo judicial, recurso a agências regionais e outros mecanismos".

Além disso, como provar que algum conflito deixou de existir graças à aplicação das regras vigentes na Carta da ONU quando, na verdade, os dispositivos específicos daquele instrumento que concedem ao Conselho de Segurança poderes para o estabelecimento da paz (Artigos 39 a 42) foram utilizados plenamente apenas em duas ocasiões, isto é, na Guerra da Coreia, na década de 1950, e quando da invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1991, logo após o fim da Guerra Fria?

A resposta para essa questão não consiste em defender maior aplicação plena dos Artigos 39 a 42, mas em mudar a métrica de sucesso da ONU. Este não se avalia pela frequência com que autoriza o uso da força, mas pela assiduidade com que o evita. Não se pode concluir que o sistema da ONU para estabelecer paz e segurança fracassou porque os conflitos são mais numerosos que a conclusão de acordos de paz. Para seguir esse raciocínio, seria necessário eliminar todos os conflitos, isto é, criar-se-ia um parâmetro de sucesso irreal de ausência total de conflitos, baseado em uma lógica simplista de não haver impacto do sistema se não houver visibilidade.

A construção da paz decorre de um processo, não apenas da ocorrência de um único evento. Nesse sentido, a ONU atua no campo do conflito em potencial, na mediação, na prevenção e na diplomacia, ações que, por definição, não geram publicidade. Torna-se necessário, pois mudar a questão do "fracasso visível" para a do "sucesso invisível", que é o ponto central dos métodos do Artigo 33 da Carta da ONU, uma vez que a paz, muitas vezes, resulta de uma diplomacia silenciosa e paciente.

Por constituir o principal fórum para a diplomacia da paz e segurança, o sistema da ONU evita guerras diuturnamente, mas sua ação não se torna pública. A simples existência da ONU e a possibilidade de todos os países se reunirem e dialogarem no mesmo fórum permite um passo essencial em direção da paz. Oferece uma plataforma para que líderes e diplomatas se reúnam, negociem e resolvam disputas antes que estas se transformem em conflitos bélicos. A ONU e outros organismos internacionais agem nos bastidores, usando métodos pacíficos para resolver disputas ou controvérsias entre países, sejam estas sobre fronteiras, recursos naturais ou questões comerciais.

Para provar que um conflito deixou de existir graças à aplicação das regras da Carta da ONU, é preciso focar em três pontos principais. O primeiro consiste na ideia de que o sucesso da ONU decorre menos no uso do Capítulo VII do que do Capítulo VI, que trata da solução pacífica de controvérsias. Assim, a maior parte das negociações de paz não chega ao Conselho de Segurança, mas é mediada pelo Secretário-Geral da ONU, enviados especiais, ou por agências da ONU. O segundo ponto é o de que a mera existência de um sistema de segurança coletiva, mesmo com falhas, tem um efeito dissuasório. Os países sabem que violar a Carta da ONU pode resultar em condenação, sanções e, em casos extremos, ação militar autorizada pelo Conselho de Segurança. A possibilidade de uma reação internacional atua como um freio, levando muitos países a buscar soluções pacíficas para seus problemas. O terceiro ponto é o de, embora seja difícil provar a ausência de um conflito, é possível observar a atuação da ONU na resolução de disputas, uma vez que constitui o principal fórum para a "diplomacia jurídica" onde países usam o Direito Internacional para defender suas posições.

Em conclusão, o sucesso da ONU não se mede pela solução de um conflito que já eclodiu, mas pela prevenção de um conflito que poderia ter ocorrido. Como um fórum de diálogo e negociação, a ONU ajuda a prevenir guerras, daí sua relevância ser duradoura: sua mera existência como local onde todos os países membros podem se reunir e dialogar constitui *per se* um fator de estabilidade. Além disso, o envio de capacetes azuis tem sido crucial para monitorar cessar-fogo, proteger civis e facilitar a transição para a paz em muitos países.

Dito isto, resta a crítica válida de que a inércia do Conselho de Segurança se deve ao poder do veto concedido aos membros permanentes daquele órgão, que, quando exercido, tem efeito paralisante. De fato, a existência do direito do veto concedido aos membros permanentes do Conselho de Segurança cria uma percepção de que o Direito Internacional é um "direito dos fortes" ao enviar a mensagem de que as regras se aplicam apenas aos países que não o têm ou

não são aliados destes. Tal paralisia contribui para a crise do multilateralismo, pois muitos países se sentem frustrados com a incapacidade de atuação da ONU. Por fim, embora a reforma do Conselho de Segurança e a restrição do veto sejam consideradas necessárias e urgentes, parece ainda improvável no momento que os membros permanentes aceitem perder seu poder de veto, o que torna a reforma extremamente difícil.

O descumprimento da obrigação do desarmamento nuclear

Ainda no campo da paz e segurança, persistem os já antigos questionamentos sobre o Direito Internacional relativo às armas de destruição em massa. No tocante ao Tratado de Não Proliferação Nuclear – TNP, continuam críticas, em especial por não terem sido envidados esforços para cumprir o Artigo VI pelo qual cada Parte "se compromete a prosseguir negociações de boa-fé sobre medidas eficazes relativas à cessação da corrida armamentista nuclear em data próxima e ao desarmamento nuclear, sob controle internacional estrito e eficaz".

A CIJ pouco contribuiu para o cumprimento desse dispositivo quando emitiu parecer consultivo conhecido como *Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares* (1996)[11]. Embora tenha destacado a obrigação de os Estados negociarem em boa-fé para eliminar essas armas, expressou entendimento de que o uso de armas nucleares não poderia ser visto como especificamente proibido com base no direito, nem ter sido encontrada qualquer proibição específica do uso de armas nucleares nos tratados sobre certas armas de destruição em massa.

A Corte tampouco colaborou para o desarmamento quando se recusou a decidir o mérito do caso *Ilhas Marshall* (2014)[12] em que nove Estados foram acusados de não cumprirem suas obrigações com relação à cessação da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear. Em uma decisão dividida (8 votos a favor e 8 contra, com o voto desempatador do presidente da Corte), concluiu que não havia uma disputa jurídica entre as Ilhas Marshall e os outros estados no momento da apresentação do caso. Entendeu que as Ilhas Marshall não haviam demonstrado de forma conclusiva que os nove estados haviam se recusado a negociar o desarmamento. A consequente decisão de não julgar o mérito desapontou ativistas do desarmamento e muitos estudiosos do Direito

11 CIJ, 1996.

12 CIJ, 2016.

Internacional, que a consideraram uma oportunidade perdida de reafirmar o princípio do desarmamento e de pressionar as potências nucleares.

A falta de progresso no desarmamento constitui a razão principal pela qual muitos países não nucleares consideram ser o TNP um tratado injusto, uma vez que legitima a posse de armas por poucos, ao mesmo tempo em que proíbe sua posse por muitos. Essa frustração foi um dos principais motivos que levaram à negociação do Tratado de Proibição de Armas Nucleares (TPAN) em 2017.

A seletividade dos órgãos de direitos humanos

As desaprovações do Direito Internacional no tocante aos direitos humanos têm se referido menos à essência das inúmeras Convenções e dos Pactos do que à atuação política do Conselho de Direitos Humanos, onde os Estados membros tendem a criticar publicamente mais seus adversários políticos do que seus aliados. A seletividade dos órgãos de direitos humanos e o foco quase exclusivo do Tribunal Penal Internacional (TPI) em crimes no continente africano constituem críticas centrais e sólidas, pois essas práticas comprometem a legitimidade e a eficácia do sistema global de direitos humanos e de justiça criminal internacional.

A crítica de que os Estados usam os direitos humanos como uma arma política contra seus adversários, enquanto ignoram ou minimizam as violações cometidas por seus aliados, é amplamente documentada. Essa prática nociva tem pelo menos três consequências adversas. A primeira consiste no esvaziamento da autoridade moral do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, baseados em princípios universais. Se um país é publicamente condenado por tortura enquanto seu aliado, que também a prática, é silenciosamente ignorado, a norma contra a tortura perde força. A segunda consequência consiste na instrumentalização do Direito, uma vez que a seletividade transforma as convenções e pactos de direitos humanos de instrumentos jurídicos para a proteção de indivíduos em ferramentas políticas para a projeção de poder. O direito se torna um pretexto para a diplomacia coercitiva em vez de uma base para a justiça universal. A terceira diz respeito à resistência à cooperação por parte dos países que se sentem alvo de uma abordagem seletiva, tendendo consequentemente a se tornar mais céticos em relação aos órgãos de direitos humanos e menos propensos a cooperar com estes. Podem se recusar a permitir visitas de relatores especiais, rejeitar

recomendações ou até mesmo se retirar de convenções, enfraquecendo todo o sistema.

Quanto à crítica de que o TPI mantém um foco desproporcional em crimes cometidos na África, a questão é uma das mais sérias que aquela Corte enfrenta. De fato, até recentemente, todas as investigações formais do TPI e todas as suas condenações foram sobre crimes no continente africano. Isso levou a acusações de que o TPI é um tribunal "eurocêntrico" ou até mesmo "racista". As consequências para o Direito Internacional são graves pelo menos em três níveis. Em primeiro lugar, o foco em casos africanos, enquanto crimes em outras partes do mundo não foram investigados, faz com que o TPI perca sua legitimidade. Em segundo lugar, esse histórico do TPI sugere que sua jurisdição é aplicada com mais rigor em países africanos do que em outros lugares, minando o princípio de universalidade. Em terceiro lugar, o foco em casos africanos gerou uma reação política no continente traduzida nas tentativas de retirada do Estatuto de Roma por alguns países africanos e na criação de uma narrativa de ser o TPI uma ferramenta neocolonial.

Verifica-se assim que ambos os fatores, a seletividade dos órgãos de direitos humanos e o foco africano do TPI, contribuem para a deterioração do Direito Internacional. Corroem a sua base normativa, formada pela igualdade e pela universalidade, e transformam o direito de um sistema de justiça em uma ferramenta de poder. O resultado é a perda de legitimidade, a instrumentalização da lei e uma crescente resistência de Estados que sentem serem as regras aplicadas de forma desigual.

A dificuldade da implementação das regras de proteção ao meio ambiente

No que concerne à proteção do meio ambiente, as censuras igualmente não se referem tanto às falhas das convenções e protocolos concluídos quanto à implementação desses instrumentos internacionais, em especial no tocante à questão da mudança climática. Nesse sentido, os poucos casos na CJI que trataram da aplicação dos acordos ambientais concentraram-se na responsabilidade como meio de garantir a proteção ambiental após a ocorrência de danos ambientais e não tanto quanto deveriam no concernente à sua prevenção.

Assim, por exemplo, no caso *Gabcikovo-Nagymaros* entre a Hungria e a Eslováquia (1997)[13], a CIJ concentrou-se nas consequências da violação de um

13 CIJ, 1997.

tratado e não estabeleceu um princípio geral e vinculante de prevenção para todos os casos futuros. No caso *Fábricas de Celulose no Rio Uruguai* (2010),[14] a Corte decidiu que o Uruguai violou uma obrigação procedimental de notificar a Argentina sobre a construção de uma fábrica e exigiu que as partes trabalhassem em conjunto para resolver a disputa. Não estabeleceu, no entanto, um princípio de responsabilidade por danos ambientais transfronteiriços que servisse de aviso para que outros países tomem medidas preventivas.

A falta de precedentes que reforcem de forma decisiva a obrigação de prevenção do dano ambiental é uma limitação séria da CIJ. A Corte tem sido cautelosa em criar normas de Direito Internacional consuetudinário, preferindo se ater a obrigações claras em tratados existentes. Essa abordagem conservadora frustra os defensores da proteção ambiental, que buscam no direito uma ferramenta mais proativa para evitar desastres ecológicos. A crítica é válida e revela as limitações do Direito Internacional ambiental. A falta de mecanismos de implementação e a abordagem reativa da jurisprudência da CIJ mostram que, embora o direito ambiental exista no papel, sua capacidade de garantir a proteção do meio ambiente de forma eficaz e proativa ainda está em debate.

A paralização do sistema de solução de controvérsias comerciais

Outra crítica válida ao Direito Internacional diz respeito à paralização do sistema de solução de controvérsias da OMC desde o bloqueio de nomeações de novos juízes para seu Órgão de Apelação. Como resultado, o sistema deixou de contar com a formação de precedentes que vinham trazendo gradual e crescente previsibilidade para o comércio internacional. Ainda nessa matéria, poder-se-ia mencionar a incapacidade de o Direito Internacional evitar o descumprimento do princípio de não discriminação, fundamento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comercio (GATT na sigla em inglês), diante do crescimento generalizado de negociação bilateral de tarifas.

A paralisia do Órgão de Apelação e o aumento do bilateralismo são, de fato, os maiores desafios que a organização enfrenta. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC permite uma forma sofisticada de coerção no campo do comércio. Quando um país descumpre as regras (por exemplo, impondo uma tarifa acima dos compromissos assumidos), o país prejudicado pode levar o caso ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Se este emitir uma decisão desfavorável e o país infrator não a cumprir, o Órgão pode

14 CIJ, 2010.

autorizar o país prejudicado a retaliar, ou seja, a impor medidas retaliatórias. Essa é uma forma de coerção porque a retaliação é autorizada e legitimada pela instituição, e não é considerada um ato ilegal de guerra comercial. Isso garante que a punição seja proporcional e que os países não se envolvam em uma espiral de retaliações.

Mas, o sistema de solução de controvérsias da OMC, amplamente considerado o "ponto forte" da organização, está efetivamente paralisado desde dezembro de 2019. A crise começou quando os Estados Unidos bloquearam o processo de nomeação de novos membros para o Órgão de Apelação por considerarem haver "ativismo judicial", excesso de prazos e interpretações que, a seu ver, ultrapassavam seu mandato. Com o número de juízes abaixo do mínimo necessário, o Órgão de Apelação não pode mais tomar decisões. Isso significa que, quando um país perde um caso na primeira instância (painel), pode simplesmente apelar "no vazio", e a decisão do painel não pode ser implementada. Isso, na prática, permite que um país perdedor escape de suas obrigações, e a decisão não se torna vinculante. A função mais importante do Órgão de Apelação era a de criar um corpo consistente de jurisprudência (precedentes) que guiava os países sobre como interpretar e aplicar as regras da OMC. Sem tal orientação, a previsibilidade para o comércio internacional é drasticamente reduzida. Empresas e governos têm menos certeza sobre o que é ou não permitido, o que pode levar a mais disputas e a um maior uso de medidas unilaterais, como tarifas retaliatórias.

Constata-se, portanto, serem válidas as atuais críticas. O sistema de solução de controvérsias da OMC está em uma crise profunda, o que resultou na perda de previsibilidade. Essa crise, combinada com o aumento das negociações bilaterais, desafia diretamente os princípios fundamentais da não discriminação e contribui para a deterioração do sistema de comércio multilateral baseado em regras.

Propostas para fortalecimento do Direito Internacional

Das propostas de Hathaway e Shapiro para minimizar ou reverter a nova situação que veem como frágil do Direito Internacional, destaca-se a de que os países pequenos e médios formem uma ampla coalizão para defender a proibição do uso da força [sem autorização multilateral][15]. Propõem os autores que esses países utilizem a chamada "iniciativa do veto" que consiste no procedimento de encaminhar qualquer resolução vetada no Conselho

15 Hathaway e Shapiro, 2025.

de Segurança à Assembleia Geral para debate. As resoluções dessa forma aprovadas pela Assembleia Geral forneceriam respaldo jurídico para que os Estados coordenassem ações futuras. Também levariam à criação de um registro internacional de danos, abrindo caminho para futuras reparações. Outra de suas propostas é a da formação de coalizões regionais ou temáticas para atingir objetivos comuns.

Ademais dessas ideias para contornar a crise do Direito Internacional que estaria se anunciando, que outras medidas poderiam ser tomadas? Há clima político internacional para a proposta e execução de reformas das instituições internacionais? Como alcançar consensos para a adoção de mecanismos mais efetivos voltados a sancionar violações graves do Direito Internacional? Estaria a sociedade civil mobilizada para apoiar tais tipos de medidas?

As respostas a essas perguntas parecem ser todas negativas neste momento. Algumas sociedades se mostram mais preocupadas com o risco crescente de conflitos armados, enquanto outras veem como mais relevantes o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza. Encontrar soluções para revigorar o Direito Internacional constitui, pois, um processo complexo, uma vez que exige uma mudança fundamental na vontade política e um compromisso renovado com o multilateralismo. Mas, o clima político atual demonstra características mais de fragmentação e competição do que de consenso e reforma. Embora haja um reconhecimento generalizado de que as instituições internacionais estão desatualizadas e necessitam mudanças, os interesses divergentes das grandes potências e de blocos de países têm impedido o progresso ou mesmo o início de qualquer negociação nesse sentido.

Discutem-se, não obstante, várias abordagens, entre as quais a necessidade de reafirmar o compromisso com o multilateralismo; fortalecer as instituições internacionais; reformar o Órgão de Apelação da OMC e o poder de veto do Conselho de Segurança da ONU; conceder financiamento adequado e apoio político para órgãos como a OMS e o TPI; promover junto ao público e aos líderes políticos os benefícios da cooperação internacional e do estado de direito; construir coalizões de Estados afins; adaptar o Direito Internacional a novas realidades; enfatizar os custos (econômicos, de segurança e de reputação) causados a longo prazo por se minar o Direito Internacional e suas instituições; e desenvolver sistemas de sanções mais precisos e direcionados, que minimizem o impacto sobre a população civil e maximizem a pressão sobre os governos infratores. Todas essas propostas, no entanto, como já observado, requerem vontade política coletiva que parece inexistir no momento.

Conclusões gerais em defesa do Direito Internacional

Para terminar este artigo com algum grau de otimismo, cabe lembrar que o Direito Internacional, embora fragilizado, continua em desenvolvimento e suas instituições a operar não obstante a acusações de sua erosão, ineficácia ou ineficiência, numa demonstração de haver consenso de que sua erosão teria consequências inimagináveis para a humanidade.

O sistema conta com mecanismos de resiliência. Dispõe de força normativa: mesmo que não haja punição imediata e a violação de uma norma ainda gera custos de reputação e diplomáticos. A maioria dos Estados valoriza a imagem de ser "respeitador do direito". Sociedade civil, ONGs e tribunais nacionais podem usar o Direito Internacional para pressionar governos por meio da opinião pública e ações judiciais. A crise tem impulsionado países de médio e pequeno porte a se unirem em defesa da ordem baseada em regras, como houve no caso do TPI, quando países africanos e latino-americanos defenderam o tribunal.

O Direito Internacional não é um sistema estático. Adapta-se e evolui em resposta a novos desafios, mostrando sua capacidade de se manter relevante. A comunidade internacional tem criado normas e tratados em áreas que mal existiam há poucas décadas. O direito espacial, o direito cibernético e o direito ambiental (com novas convenções e protocolos) são exemplos de campos em que o Direito Internacional está em constante evolução. Os tribunais internacionais, tais como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), continuam a emitir pareceres e a tomar decisões que moldam e aprimoram o Direito Internacional como visto, por exemplo, na decisão da CIJ no caso do *Arquipélago de Chagos* em 2019[16], quando fortaleceu o princípio da autodeterminação dos povos. O Direito Internacional continua a ser a base para a cooperação em temas que transcendem as fronteiras, tais como o combate ao terrorismo, a proliferação de armas e a coordenação de respostas a pandemias.

Apesar das críticas, a maioria das instituições internacionais continua a operar e a cumprir suas funções. Embora seu sistema de solução de controvérsias esteja paralisado, a OMC continua a ser o principal fórum para negociações comerciais e o principal guardião do sistema de comércio multilateral. O TPI continua a investigar e a emitir mandados de prisão para líderes de Estados acusados de cometer crimes de guerra e crimes contra a humanidade, ainda que sua jurisdição seja limitada. A Organização Mundial da Saúde (OMS), a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e outras agências da ONU

16 CIJ, 2019.

continuam a coordenar a cooperação internacional em áreas como a saúde, a segurança nuclear e o meio ambiente. Em suma, a existência de crises, a inércia e a ineficácia em alguns casos não significam que o Direito Internacional está em colapso. Pelo contrário, o sistema continua a se desenvolver, a se adaptar e a ser a base para a vasta maioria das interações entre os Estados. A crítica corresponde a um sinal de que o Direito Internacional está vivo e que as pessoas acreditam que ele pode melhorar.

Afinal, o Direito Internacional fornece um arcabouço para as relações entre Estados, estabelecendo regras e procedimentos para a cooperação e a resolução de conflitos; serve como um marco referencial para as relações entre Estados, estabelecendo normas e padrões de conduta; define o que é considerado legal e ilegal no plano internacional, criando um sentido de ordem e previsibilidade nas relações entre países; proporciona um fórum para o diálogo e a negociação entre os Estados, facilitando a resolução pacífica de conflitos; os tratados e convenções internacionais servem como base para acordos e compromissos entre os países e conferem legitimidade às ações dos Estados; as ações que se baseiam em normas internacionais são mais facilmente justificadas e aceitas pela comunidade internacional; e fornece o arcabouço jurídico para a cooperação internacional na busca de soluções para as questões transfronteiriças.

Nas suas áreas específicas mencionadas neste artigo, o Direito Internacional oferece:

- em matéria de paz e segurança, mecanismos para a resolução pacífica de disputas entre Estados, como a negociação, a mediação e a arbitragem;
- no concernente aos direitos humanos, padrões mínimos para a proteção dos direitos individuais, independentemente do sistema político de cada país e, sob o ponto de vista humanitário, constitui elemento essencial para a prevenção de conflitos armados e a proteção das vítimas;
- quanto à proteção ambiental, a estrutura e os meios para que a comunidade global enfrente os desafios de forma coletiva e permite que problemas que transcendem as fronteiras políticas sejam tratados com uma abordagem sistêmica, promovendo a cooperação, estabelecendo padrões e incentivando a responsabilidade, mesmo diante das complexidades da soberania estatal e da política internacional; e
- com relação ao comércio internacional, aos investimentos estrangeiros e à circulação de capitais, um marco jurídico internacional para garantir a segurança jurídica e a resolução de controvérsias.

As preocupações levantadas pelos artigos da *Foreign Affairs* e *The Guardian* são legítimas e aduzem novos elementos para uma ansiedade genuína preexistente na comunidade das nações. Embora o Direito Internacional tenha enfrentado crises ao longo de sua história, o momento atual, caracterizado por um aumento do unilateralismo e um questionamento de normas fundamentais por atores poderosos, representa uma ameaça significativa. As soluções residem em um compromisso político renovado com o multilateralismo, no fortalecimento e adaptação das instituições e em um esforço sustentado para demonstrar o valor duradouro de uma ordem internacional baseada em regras.

Sem dúvida, o Direito Internacional encontra-se em um momento de teste severo. Não tem o poder de evitar todos os conflitos, mas continua a ser a única estrutura para a cooperação global. O desafio atual para a comunidade internacional consiste em conseguir reformar suas instituições para enfrentar as ameaças surgidas no século XXI. O Direito Internacional, mesmo em um contexto de crescente descrédito do multilateralismo, continua sendo fundamental no desempenho da construção de um futuro mais seguro e próspero para a humanidade.

Nesse contexto, as acusações de erosão, ineficácia ou ineficiência não anulam o fato de que a vasta maioria das interações entre os Estados é regida por normas jurídicas internacionais. Essa percepção de "crise" é, em grande parte, um foco seletivo nos fracassos, ignorando os sucessos rotineiros. Afinal, o Direito Internacional não é um sistema rígido; evolui com a prática dos Estados. O risco atual é que a violação de normas se torne a nova norma; que o Direito Internacional se torne uma espécie de "direito de conveniência", onde os Estados cumprem as regras apenas quando lhes convém. Tal situação levaria à perda de previsibilidade e confiança, elementos essenciais para a paz e o comércio. A interdependência global, porém, é tão profunda que os Estados ainda precisam de regras para gerir o comércio, a aviação, o transporte marítimo, as comunicações e o meio ambiente. Mesmo em meio a crises, milhares de tratados e acordos continuam a ser cumpridos diariamente, silenciosamente, por serem mutuamente benéficos. O sistema pode estar sofrendo ataque, mas tem mostrado resiliência através dos tempos.

Referências

ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Disponível em: <https://www.cambridge.org/9780521828925>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Consequências jurídicas da construção de um muro no território palestino ocupado (Parecer consultivo). Haia, 2004. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/131>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Consequências jurídicas da separação do arquipélago de Chagos das Maurícias em 1965 (Parecer consultivo). Haia, 2019. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/169>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Consequências jurídicas da separação do arquipélago de Chagos das Maurícias em 1965 – Resumo do parecer consultivo. Haia, 2019. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/node/105779>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Fábricas de celulose no rio Uruguai (Argentina v. Uruguai). Acórdão, 2010. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/135>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Legalidade da ameaça ou do uso de armas nucleares. Parecer consultivo, 1996. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/95>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Obrigações relativas a negociações sobre cessação da corrida armamentista nuclear e desarmamento nuclear (Ilhas Marshall v. Reino Unido). Exceções preliminares, 2016. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/160>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). Projeto Gabčíkovo–Nagymaros (Hungria/Eslováquia). Acórdão, 1997. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/92>. Acesso em: 24 out. 2025.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL (CPJI). The Mavrommatis Palestine Concessions, Julgamento n. 2, 20 ago. 1924. Disponível em: <https://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1924.08.30_mavrommatis.htm>. Acesso em: 24 out. 2025.

CRAWFORD, James. *Brownlie's Principles of Public International Law*. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 706.

HATHAWAY, Oona A.; SHAPIRO, Scott J. *Might Unmakes Right*: The Catastrophic Collapse of Norms Against the Use of Force. *Foreign Affairs*, Jul./Aug. 2025.

HENKIN, Louis. *How Nations Behave*. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1979. p. 47.

HENKIN, Louis. *International Law*: Politics, Values, and Functions: General Course on Public International Law. *Recueil des cours*, v. 216, p. 1–416, 1989. p. 69.

KINSTLER, Linda. Are we witnessing the death of international law? *The Guardian*, 26 jun. 2025.

UN UNIVERSITY. ANTHONY ANGHIE - International Law and Justice. *YouTube*, 19 set. 2013. 1 vídeo (1h13min29s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=928tI5Iu3v8>. Acesso em: 24 out. 2025.

QUE PAZ PODE O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS PROMOVER?

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a07

Submetido em: 02/10/2025. Aceito em: 22/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Rafaela Seixas Fontes[1]

Resumo

Diante do contexto atual de aumento de ameaças à paz e da inação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, este artigo se pergunta se o veto dos membros permanentes (P5) é o principal problema da instituição e que paz ela poderia promover. Por meio de revisão bibliográfica a respeito do tema e análise de dados secundários, públicos, foi constatado que os problemas do CSNU não se restringem ao uso imprudente do veto. O CSNU padece de graves problemas de falta de transparência; incompletude e provisoriedade das normas que regulamentam seus métodos de trabalho; falta de controle de legalidade; e reprodução de lógica colonial na distribuição dos temas (*penholdership*) sobre os quais o Conselho se debruça. Assim, a paz que esse órgão poderia promover, caso seus membros chegassem a um consenso, continuaria a reproduzir assimetrias e desigualdades de um mundo cuja sede de justiça não estaria aplacada.

Palavras-chave: Paz. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Métodos de Trabalho. Colonialismo.

1 Soteropolitana, segunda secretária da carreira diplomática, mestre em direito pela UnB (2024), tendo defendido a dissertação *Que Mulher é essa? Um olhar negro e abolicionista sobre a política externa feminista da Suécia no Conselho de Segurança da ONU* perante o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) dessa universidade. Graduou-se em direito pela UFBA (2012) com período de intercâmbio na *Sciences Po-Paris* (2010). Foi bolsista da *Ford Foundation* e do *The Washington Center*, em Washington DC (2011). Trabalhou como analista de Políticas Públicas da Coordenação de Enfrentamento à Violência contra a Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Bahia (2012-2014). Foi bolsista do Programa de Ação Afirmativa de Vocação para a Diplomacia (PAA-IRBr) do Instituto Rio Branco (2014-2016). Como diplomata, atualmente exerce a função de assessora na Divisão de Saúde Global (DSAUDE). Serviu na Embaixada do Brasil no Cairo (2022-2023) e tem experiência diplomática nas áreas de direitos humanos, promoção cultural, promoção comercial e assistência consular.

WHAT KIND OF PEACE CAN THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL PROMOTE?

Abstract

Given the current context of increasing threats to peace and the inaction of the United Nations Security Council, this article asks whether the veto power of permanent members (P5) is the main problem facing the institution and what kind of peace it could promote. Through a review of the literature on the subject and analysis of secondary, public data, it was found that the problems of the UNSC are not limited to the imprudent use of the veto. The UNSC suffers from serious problems of lack of transparency; incompleteness and provisional nature of the rules governing its working methods; lack of control over legality; and reproduction of colonial logic in the distribution of issues (penholdership) on which the Council focuses. Thus, the peace that this body could promote, if its members reached a consensus, would continue to reproduce the asymmetries and inequalities of a world whose thirst for justice would not be quenched.

Keywords: Peace. United Nations Security Council. Working Methods. Colonialism.

¿QUÉ PAZ PUEDE PROMOVER EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS?

Resumen

Ante el contexto actual de aumento de las amenazas a la paz y la inacción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, este artículo se pregunta si el veto de los miembros permanentes (P5) es el principal problema de la institución y qué paz podría promover. A través de una revisión bibliográfica sobre el tema y el análisis de datos secundarios públicos, se constató que los problemas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no se limitan al uso imprudente del veto. El CSNU adolece de graves problemas de falta de transparencia; incompletitud y provisionalidad de las normas que regulan sus métodos de trabajo; falta de control de la legalidad; y reproducción de la lógica colonial en la distribución de los temas (penholdership) sobre los que se pronuncia el Consejo. Así, la paz que este órgano podría promover, si sus miembros llegaran a un consenso, seguiría reproduciendo las asimetrías y desigualdades de un mundo cuya sed de justicia no se vería saciada.

Palabras clave: Paz. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Métodos de trabajo. Colonialismo.

Introdução

O ano de 2025 marca o 80º aniversário das Nações Unidas, que o comemora em meio a crises de orçamento e de liquidez sem precedentes e de múltiplas ameaças à paz. De acordo com o mais recente *policy position paper* do *The Elders* (2025), o mundo experimenta o seu ápice de conflitos violentos, desde a criação da ONU. Em 2024, foram registrados 59 conflitos armados, nos quais pelo menos uma das partes é um ator estatal. Trata-se do maior número de *state-based conflicts* já registrados desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Os conflitos atuais, ao contrário dos do passado, se prolongam de forma indefinida e incerta no tempo e acordos de paz são cada vez mais raros e menos duradouros, uma vez que a resolução pacífica de controvérsias atingiu o seu ponto mais baixo nos últimos 50 anos. Se na década de 1970 cerca de 23% dos conflitos armados terminaram com acordos de paz, esse número caiu para apenas 4% na segunda década do século XXI (IEP, 2025).

De acordo com o *Global Peace Index* (IEP, 2025), que mede o nível de paz em três grandes contextos (segurança e proteção social; a extensão dos conflitos domésticos e internacionais em curso; e o grau de militarização), o objetivo da paz mundial parece cada vez mais distante em 2025 e o mundo tornou-se menos pacífico nos últimos 17 anos. Ainda de acordo com o mesmo relatório, enquanto gastos com a manutenção (*peacekeeping)* e a consolidação da paz (*peacebuilding*) representaram apenas 0,83% de todo o gasto militar de 2014, esse número caiu ainda mais para 0,52%, em 2024. No mesmo período, o número de missões de paz caiu 42%, ainda que os conflitos armados e ameaças à paz tenham aumentado.

Diante desse cenário, observa-se a paralisia e a inação do Conselho de Segurança das Nações Unidas para pôr fim a esses conflitos violentos – nos quais mulheres e meninas são desproporcionalmente afetadas[2] –, poupar vidas e reestabelecer a paz. Frequentemente, essa paralisia é associada ao poder de veto dos membros permanentes (*The Elders,* 2025), cujos exemplos mais atuais e evidentes são os vetos da Federação Russa a assuntos relacionados à invasão da Ucrânia e os vetos dos EUA contra qualquer iniciativa, inclusive humanitária, para desescalar o genocídio em curso por Israel na Faixa de

2 De acordo com o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, conflitos e situações de instabilidade exacerbam padrões de discriminação contra a mulher pré-existentes. WOMEN'S Human Rights and Gender-Related Concerns in Situations of Conflict and Instability. *United Nations*. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/women/womens-human-rights-and-gender-related-concerns-situations-conflict-and-instability#:~:text=Conflict%20can%20result%20in%20higher,pre%2Dexisting%20situations%20of%20discrimination. Acesso em: 16 dez. 2025.

Gaza[3]. O referido relatório propõe uma nova arquitetura internacional para a paz e a segurança, com a extinção do poder de veto no Conselho, a revisão do atual sistema de financiamento internacional, aumento do investimento global em bens públicos e uma mulher como primeira secretária-geral da ONU.

No que se refere à proposição de uma nova arquitetura internacional para paz e segurança, apesar de reconhecermos como grave o uso do poder de veto diante de massacres e de invasões que fazem do direito internacional letra morta, questionamo-nos sobre que tipo de paz o Conselho de Segurança pode promover e argumentamos que os problemas desse órgão vão muito além do abuso que alguns de seus membros permanentes fazem daquele poder, uma vez que França e Reino Unido, por exemplo, abdicaram dessa prerrogativa desde o fim da Guerra Fria[4]. Eventual reforma do Conselho de Segurança deveria, dessa forma, considerar, além do veto, os problemas de falta de transparência; incompletude e provisoriedade das normas que regulamentam seus métodos de trabalho; falta de controle de legalidade; e falta de legitimidade e democracia na distribuição dos temas (*penholdership)* sobre os quais o Conselho se debruça, problemas que serão apresentados criticamente nas linhas que se seguem.

Nesse sentido e diante desse cenário repleto de desafios que exigem propostas de reforma audaciosas e, de fato, transformadoras, nos parece importante apresentar novos pontos de vista para analisar um mundo violento, no qual a guerra parece ter não apenas se prolongado indefinida e ininterruptamente, mas também adentrado novos espaços até então reconhecidos como "civis".

Para responder à pergunta "que paz pode o Conselho de Segurança das Nações Unidas promover?", adotamos como metodologia revisão bibliográfica a respeito do tema e análise de dados secundários, públicos. Devido à necessidade de adequação do artigo às normas e formatação editorial, nos limitamos a realizar breve apresentação crítica do que consideramos ser os principais problemas, do ponto de vista jurídico, do CSNU, seguida de considerações finais.

3 Em 23 de setembro de 2025, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva dirigiu-se à Assembleia Geral das Nações Unidas e em seu discurso afirmou que "nada, absolutamente nada, justifica o *genocídio* em curso em Gaza" (grifos nossos). Íntegra do discurso disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/09/discurso-do-presidente-lula-na-abertura-do-debate-geral-da-80a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas. Acesso em: 16 dez. 25.

4 O conceito de Guerra Fria marca o período histórico compreendido entre 12 de março de 1947, data do discurso do então presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, anunciando a guerra contra o comunismo, e 26 de dezembro de 1991, data da dissolução da URSS.

Breve apresentação crítica dos principais problemas do Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é, dentre os seis órgãos estabelecidos pela Carta da ONU – Secretariado, Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Corte Internacional de Justiça (CIJ) e Conselho de Tutela (que ainda existe formalmente, embora tenha suspendido suas atividades desde 1994) –, o único com a prerrogativa para a manutenção da paz e segurança internacional e o único que emite normas jurídicas vinculantes. Além de normas jurídicas vinculantes, o poder do CSNU também se expressa por ser este o único órgão chancelado pelo direito internacional para autorizar o uso legítimo da força, nos casos previstos no capítulo VII da Carta da ONU.

Há, entretanto, importante exceção a essa regra. A Guerra Fria foi o período durante o qual, como veremos, o Conselho experimentou verdadeira paralisia e o poder de veto foi amplamente utilizado, sendo que, do total de 299 vetos interpostos entre 16 de fevereiro de 1946 e 18 de setembro de 2025, 72% deles ocorreram nesse período histórico. Nesse contexto, e por proposição dos EUA, que almejava encontrar solução para a paralisia do órgão causada pelos vetos da então União Soviética, a Assembleia Geral aprova a resolução 377 (V), conhecida como *Uniting for Peace*, que deu a esse fórum a prerrogativa de adotar, subsidiariamente, medidas para o reestabelecimento da paz e da segurança:

> Se o Conselho de Segurança, devido à falta de unanimidade dos membros permanentes, deixar de exercer a sua responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, violação da paz, ou agir de agressão, a Assembleia Geral considerará a questão imediatamente com vista a fazer recomendações apropriadas aos Membros para medidas coletivas, incluindo, no caso de uma violação da paz ou de um ato de agressão, o uso da força armada quando necessário, para manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais[58] (Security Council Report, art. 1°.UN, A/RES/377, 1950, tradução nossa).

Apesar de ter sido proposta durante a Guerra da Coreia, a resolução *Uniting for Peace* foi utilizada pela primeira vez para o estabelecimento da primeira missão de paz da ONU – *First United Nations Emergency Force-UNEF I*, logo após o veto de 13 de outubro de 1956, quando França e Reino Unido rechaçaram a proposta de resolução S/3710, a qual pedia cessão imediata das

hostilidades perpetradas por Israel, França e Reino Unido contra o Egito, no contexto da nacionalização do canal de Suez pelo presidente Nasser. Destaca-se, assim, que a primeira missão de paz da ONU foi autorizada pela Assembleia Geral e retirou, dentre outras, tropas israelenses de território invadido e ilegalmente ocupado.

Paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos são os três pilares fundamentais das Nações Unidas e cada pilar corresponde um conselho independente: o Conselho de Segurança (CSNU); o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e o Conselho de Direitos Humanos (CDH). Enquanto o CSNU e o ECOSOC existem desde a fundação da ONU, em 1945, a Comissão de Direitos Humanos só alcançou o status de Conselho em 2006, por resolução da Assembleia Geral da ONU e sob os protestos dos EUA. O ganho tardio de importância que os direitos humanos adquirem na estrutura burocrática da ONU reflete também a mudança de paradigma pela qual a instituição passou na década de 2000: a busca pelo reposicionamento e centralidade dos direitos humanos individuais na instituição como um todo e, particularmente, no debate sobre paz e segurança.

Quando age de acordo com o capítulo VII, o Conselho de Segurança atua sob demanda e, toda vez que uma reclamação referente a uma ameaça à paz é trazida perante ele, os membros do órgão tentam, primeiramente, promover a conciliação entre as partes conflituosas e estabelecer princípios para um possível acordo de paz, promover investigação e mediação, enviar uma missão ao local, nomeando enviados especiais e solicitar bons ofícios do secretário-geral para alcançar uma solução pacífica para a disputa. Se o conflito armado já foi iniciado, o CSNU pode emitir diretivas de cessar-fogo que possam ajudar a prevenir uma escalada do conflito ou enviar observadores militares ou uma missão de manutenção da paz, para ajudar a reduzir as tensões e separar as forças opostas. Além disso, o Conselho pode optar pelo estabelecimento de sanções, incluindo:

a) sanções econômicas; embargos de armas; penalidades e restrições financeiras e proibições de viagens;
b) rompimento das relações diplomáticas;
c) bloqueio; ou mesmo uma ação militar coletiva.

O capítulo V da Carta das Nações Unidas (Arts. 23 a 32) dispõe minimamente sobre o formato do Conselho de Segurança, composição, funções e poderes, e delega ao próprio Conselho a autoridade de adotar seu regulamento interno e o método de escolha de seu presidente (Art. 30 da Carta da ONU). No que se refere à composição, o Conselho é formado atualmente por 15 membros, sendo 5 permanentes (P5) e 10 eleitos (E10).

Além de ser órgão legislativo e executivo, o CSNU faz o juízo de admissibilidade de sua própria competência, ou seja, se uma determinada situação merece a atenção do Conselho. Feito esse juízo, é o mesmo órgão quem decide se deve agir e como deve ser essa resposta.

Como não existe nenhuma definição prévia de "paz" construída por esse órgão, é a análise de cada situação concreta que irá determinar a resposta dada a cada caso. A Carta de São Francisco não traz praticamente nenhuma regra ou limitação ao funcionamento e às competências do Conselho. A única restrição que a autoridade do Conselho conhece é quando um assunto não obtém o apoio político necessário para ser colocado em pauta ou para que sejam realizadas as sanções e intervenções propostas. Nesse sentido, torna-se crucial compreender as regras e métodos de trabalho adotados pelo CSNU, bem como as lógicas de poder que vigoram nesse órgão.

Ainda hoje, os métodos de trabalho do CSNU são em parte regulados por regimento provisório editado em 1946, tendo este sofrido 11 emendas até o presente momento, tendo a décima primeira emenda ocorrido em 1982, para a inclusão do árabe como idioma oficial de suas comunicações. Apesar de a última emenda ter ocorrido há 23 anos, o Conselho tem clarificado seus métodos de trabalho e procedimentos por meio de Notas da Presidência, sendo a mais recente delas a de 13 de dezembro de 2024 (S/2024/507), sob a presidência estadunidense da embaixadora Linda Thomas-Greenfield. A título de comparação, a Assembleia Geral da ONU aprovou suas regras de procedimento em 17 de novembro de 1947, em sua segunda sessão, por meio da adoção da resolução 173 (III), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948.

Além de não ser juridicamente vinculante, já que nunca foi aprovado, o regimento interno provisório do Conselho também é bastante incompleto. Este não dispõe, por exemplo, sobre um quórum mínimo para se iniciar uma sessão, embora na prática seja impensável uma reunião caso todos os 15 membros não estejam presentes, ainda que se trate de consultas informais (Gharekhan, 2006). O regimento provisório também não dispõe sobre quando uma sessão deve ocorrer formalmente ou no formato de consultas informais, que acontecem em cômodo separado e não no salão principal do Conselho. A mais recente Nota da presidência do Conselho, em seu terceiro parágrafo apenas recomenda, com linguagem vaga, que deve haver um equilíbrio entre eficiência e transparência no trabalho desse órgão e, nesse sentido, o CSNU reafirma seu compromisso em realizar reuniões abertas e fechadas, bem como consultas informais, dependendo da situação e do estágio em que se encontra a análise de uma questão. O parágrafo também afirma que independentemente da escolha do formato adotado, o CSNU deve promover a transparência em

seu trabalho[5]. Entretanto, como seria possível promover a transparência em reuniões informais e fechadas, nas quais nenhum registro é feito?

As regras do capítulo IX do regimento provisório (48 a 57), que dispõem sobre publicidade e transcrição das sessões, (o registro das sessões é previsto, sejam estas públicas ou privadas) refere-se apenas aos encontros formais, que ocorrem na sala principal do Conselho. As consultas informais, cuja prática é tão generalizada que existem salas específicas para abrigar esses encontros[6], não são registradas em nenhum relatório oficial do órgão, o que não nos permite afirmar que os debates que ocorrem nesses espaços sejam governados pelas regras do regimento provisório. Apenas membros do Conselho são permitidos na sala de consultas, a imprensa também não pode adentrar nesses espaços. De acordo com o ex-embaixador indiano, Chinmaya R. Gharekhan, ex-representante permanente da Índia na ONU e ex-subsecretário geral, durante a gestão de Boutros Boutros-Ghali, o jargão que se ouvia repetidamente dos delegados dos P5 é

> "O Conselho de Segurança é o mestre dos seus procedimentos" é uma máxima ouvida dos delegados dos mesmos membros permanentes, quando querem ir contra práticas estabelecidas e, muitas vezes, regras escritas [...] [O resultado desse ambiente pouco transparente é que] O Conselho de Segurança toma as suas decisões sobre as questões que lhe são apresentadas pelos Estados membros com base nas equações políticas prevalecentes em cada ocasião[7] (Gharekhan, 2006, p. 14-15).

Percebe-se, assim, que muito do dia a dia e dos métodos de trabalho do Conselho, que conformam as ocasiões nas quais as decisões são efetivamente tomadas, não derivam das normas do regulamento interno provisório, muito

5 Na redação original em inglês do terceiro parágrafo, lê-se: "In order to strike the right balance between the transparency and the efficiency of its work, the Security Council reaffirms its commitment to use both open and closed meetings, as well as informal consultations, depending on the situation and the stage in its consideration of a matter. Notwithstanding the choice of format, the Security Council will aim to promote transparency in its work". UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Note by the President of the Security Council. 13 dez. 2024, p. 3. Disponível em: <https://docs.un.org/en/S/2024/507. Acesso em: 16 dez. 2025.

6 A sala de consultas do Conselho de Segurança localiza-se no segundo andar do edifício de Conferências e teve sua decoração e mobília completamente renovadas pelo patrocínio da Federação Russa em 2013. (Ver mais em: Security Council Consultation Room: United Nations, 2013). Os membros permanentes, segundo Gharekan (2006), possuem sua própria e exclusiva sala de "consultas informais", localizada entre o ECOSOC e as câmaras do Conselho de Segurança.

7 "'The Security Council is the master of its procedures' is a maximum heard from delegates of the same permanent members, when they want to go against established practices and, often, written rules [...] the Security Council takes its decisions on the issues brought before it by member states on the basis of the political equations prevailing on each occasion".

menos da Carta da ONU, mas de práticas que surgem em consultas informais e são incorporadas à rotina desse órgão. Segundo o ex-embaixador indiano (2006), quando um encontro formal acontece, o Conselho se reúne e as falas dos delegados são registradas, praticamente todas as decisões já foram tomadas anterior e informalmente.

A falta de clareza e de transparência em relação às regras procedimentais desse órgão também é acompanhada pela ausência de definição sobre a possibilidade de controle das decisões do Conselho de Segurança pela Corte Internacional de Justiça, como foi evidenciado no caso Lockebier[8]. A Carta de São Francisco não estabelece quem pode exercer a "função arbitral" e ter a última palavra sobre a interpretação do documento constitutivo da ONU. A tentativa de contestação da Líbia da legalidade das resoluções do Conselho levou autores, como Michael Reisman (1993 *apud* True-Frost, 2007), a afirmarem, ainda no início dos anos 1990, que estaríamos diante de uma "crise de constitucionalidade" nas Nações Unidas. Contudo, mais grave do que uma crise é a inexistência de instituição, na estrutura burocrática da ONU, que faça o controle de legalidade dos atos do Conselho. Durante toda sua existência, o CSNU recomendou apenas uma vez que dois Estados membros procurassem a CIJ para resolver uma disputa, em 1947[9], e requisitou a opinião consultiva da Corte também uma única vez, em 1970[10]. O Conselho, entretanto, nunca usou de suas prerrogativas para executar sentenças da Corte Internacional de Justiça, conforme prevê o Art. 94 (2) da Carta da ONU. Ademais, os EUA vetaram duas propostas de resoluções[11], que demandavam o cumprimento integral da sentença de 27 de junho de 1986 da CIJ no caso "Atividade militares

8 Em 1988, um avião é destruído por uma bomba, em um ataque terrorista, e cai na cidade escocesa de Lockerbie, matando 270 pessoas. EUA e Reino Unido suspeitam de dois oficiais líbios e exigem que a Líbia os entregue. Para pressionar este país, o Conselho de Segurança aprova as resoluções 731 (1992), 748 (1992) e 883 (1993), que condenam o atendado e promovem uma série de sanções econômicas, diplomáticas e militares contra a Líbia. Sem se dar por vencido, o país africano contesta as ações de Reino Unido e EUA no Conselho de Segurança, alegando que a entrega dos cidadãos seria uma violação da Convenção de Montreal para a Supressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Aviação Civil, de 1971. Em 1992, a Corte negou o pedido de tutela antecipada, mas em 1998, proferiu decisão emblemática, afirmando sua jurisdição. Antes que a Corte decidisse e fizesse o controle de legalidade das resoluções e atos do Conselho de Segurança, uma conciliação foi feita e os suspeitos líbios foram entregues e julgados por uma corte escocesa nos Países Baixos. Foi a primeira e única vez que um país questionou a legalidade das ações do Conselho na Corte Internacional de Justiça. Até o presente momento, aquele nunca teve seus atos controlados por esta.

9 Caso do Canal de Corfu entre Albânia e Reino Unido.

10 Por meio da resolução 284, o CSNU requisitou a opinião da Corte sobre as consequências legais da ocupação da Namíbia pela África do Sul.

11 A proposta de resolução S/18250 feita por Congo, Gana, Madagascar, Trindade e Tobago e EAU foi vetada pelos EUA em 31 de julho de 1986 e a proposta S/18428, redigida conjuntamente pelos mesmos países, foi também vetada em 28 de outubro de 1986.

e paramilitares na e contra a Nicarágua. Nicarágua v. Estados Unidos"[12] . A sentença reconhecia que os EUA haviam armado, equipado e financiado grupos paramilitares, "os Contras", para derrubar o governo sandinista da Nicarágua, violando, assim, o direito consuetudinário internacional que proíbe a intervenção de um Estado em assuntos internos de outro; reconhecia também a interrupção pelos EUA do comércio marítimo pacífico, em violação das obrigações do Art. XIX do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre as Partes, assinado em Manágua em 21 de janeiro de 1956, e que, dessa forma, a Nicarágua tinha o direito de receber compensações.

Entre 16 de fevereiro de 1946 e 18 de setembro de 2025, datas do primeiro e do mais recente veto interposto no CSNU, respectivamente, o poder de veto foi exercido em 299 propostas de resoluções do Conselho (United Nations, 2025a), sendo 194 durante a Guerra Fria. A Federação Russa/URSS foi o país que mais se utilizou do poder de veto em toda história do Conselho de Segurança, fazendo uso desse instrumento 137 vezes no referido período, sendo 98 vezes enquanto União Soviética e 39 enquanto Federação Russa. Dessa forma, 64% do uso desse poder ocorreu durante a Guerra Fria.

O poder de veto é, entretanto, apenas uma faceta do poder que os membros permanentes exercem no Conselho de Segurança. A possibilidade de ser *penholder* também revela muito sobre as atuais dinâmicas de domínio e de controle no órgão. No jargão diplomático do Conselho de Segurança, o país *penholder* é aquele que terá a prerrogativa de propor e escrever uma minuta de resolução sobre um determinado tema. A prática de definir quem será o dono de determinado tema não está prevista nas regras provisórias do CSNU e é relativamente recente, tendo surgido em 2003 de um arranjo informal, quando os assim autodenominados P3 (EUA, Reino Unido e França) tentaram resolver um problema de competição entre eles e, assim, partilharam os temas entre si:

> Para muitos, foi como se a predominância dos P3 na distribuição dos temas do Conselho (sistema de *penholderhip)* tivesse como objetivo impedir que outros membros, nomeadamente os E10, tivessem oportunidade de propor minutas. *Entretanto, em suas origens, o sistema foi desenvolvido mais para resolver o problema da França, do Reino Unido e dos Estados Unidos, que, por vezes, competiam arduamente*

12 O caso e as decisões da CIJ podem ser analisados em: International Court of Justice (1988).

> *entre si para produzir a minuta que ganharia força*[13] (Sievers e Daws, 2023, grifos nossos, tradução nossa).

Em arranjo político que muito se assemelha à lógica empreendida na Conferência de Berlim (1884-1885), quando as potências imperialistas acharam que a fórmula para se alcançar a paz seria dividir a África em colônias e combinar entre si quem ficaria com o que, os P3 entenderam que partilhar entre eles quase todos os temas do Conselho, deixando praticamente de fora os outros 12 membros, seria uma solução razoável para garantir a efetividade do órgão em sua resposta a temas complexos de paz e segurança.

Atualmente, o Conselho de Segurança não divulga informação oficial sobre quem pode ser *penholder* e, de acordo com o que observamos na declaração da Irlanda no debate aberto sobre os métodos de trabalho do Conselho de Segurança em 2022, no relato do encontro da fórmula de Arria, promovido pela Rússia no mesmo ano, e em documentos da série telegráfica brasileira, não existe nenhuma regra explícita e consensualmente acordada para a definição de quais países deveriam ser os *penholders*.

Dos 46 temas que estão atualmente, em 2025, na agenda do Conselho de Segurança, 32 são controlados por Estados Unidos, Reino Unido, França ou Rússia. Esse número aumenta ainda mais quando consideramos a pauta relacionada à situação de países específicos: os P3 controlam 19 dos 27 dossiês. Os membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança detêm ainda o poder de propor, ou copropor, resoluções sobre todas as missões de paz (*peacekeeping missions)* em andamento.

Em carta dirigida ao presidente do Conselho de Segurança em março de 2023, embaixador Pedro Comissário Afonso, Representante Permanente de Moçambique, o chanceler do Mali, embaixador Abdoulaye Diop, informou a rejeição do país africano ao direito da França de propor resoluções sobre o Mali, poder que detém desde 2012, no CSNU. A carta seguiu uma denúncia, feita em 2022 ao Conselho de Segurança, de violação do seu espaço aéreo pela França, bem como "atos de agressão, subversão e desestabilização" (United Nations, 2023). O pedido do Mali não foi atendido.

O colonialismo é, fundamentalmente, um discurso sobre o *Outro* no qual este não participa a não ser como objeto, ou seja, é o discurso sobre o *Outro* no qual este não possui poder de fala. De acordo com Kilomba (2020), "o

13 To many it has appeared that the predominance of penholding by the P3 has been intended to shut out other Council members, notably the E10, from having drafting opportunities. But in its origins, the system developed more to resolve the problem of France, the United Kingdom and the United States sometimes strenuously competing with each other to produce the draft that would gain traction.

colonialismo é uma *longa história de silêncio imposto* [...] de vozes torturadas, línguas rompidas, idiomas impostos, discursos impedidos" (Kilomba, 2020, p. 27) (grifos nossos). Nesse sentido, entendemos a atual divisão de *penholdership* no Conselho de Segurança como uma ferida colonial aberta, a qual foi identificada e denunciada diversas vezes, a exemplo da declaração do então Representante Permanente do Gabão, Michel Xavier Biang, em encontro de Fórmula de Arria promovido pela Rússia, que em 2022 afirmou: "We [the A3 – the three non-permannet African members of the Security Council] would like to hold the pen to ensure the destiny of our peoples" (United Nations, 2022).

É importante ressaltar, ainda, que o poder dos P3 como *penholder* vai além da prerrogativa de escrever uma primeira minuta sobre um determinado assunto; são eles que organizam encontros e debates sobre o tema do qual "são donos", tendo também a prerrogativa de presidir esses encontros. De acordo com Gregory (2023), uma vez preparada a minuta, esta circula primeiramente entre os P3 e aliados próximos, angariado apoio, então ela é informalmente apresentada a Rússia e China e, por último, ao resto do Conselho. Os E10 não costumam ter muito tempo para propor emendas. Estas, inclusive, tendem a não ser bem-vistas quando um consenso entre os P5 já foi alcançado previamente, de acordo com a bibliografia consultada e com conversa informal realizada com diplomata brasileiro, que por duas vezes acompanhou o funcionamento do Conselho.

Considerações finais

O Conselho de Segurança é uma arena extremamente política, com fortes resquícios coloniais, na qual predomina a vontade e o poder do mais forte, sendo o poder de veto apenas uma faceta desse poder, em detrimento de um ambiente regulado por normas jurídicas previamente acordadas em comum acordo, fruto de um processo democrático. As normas que regulam os métodos de trabalho do Conselho revelam transitoriedade, falta de transparência e, principalmente, submissão aos interesses políticos vitoriosos. Essas deficiências são especialmente preocupantes quando compreendemos o grande poder criativo do CSNU de dizer o direito, pois além de proferir normas vinculantes, é ele quem decide o que deve ser considerado como uma ameaça à paz e à segurança internacional, criando e definindo, dessa forma, o que representa e o que não representa uma ameaça, quando, como e em que territórios haverá uma intervenção militar e/ou serão aplicadas sanções de natureza econômica,

sendo o Conselho o árbitro de sua própria competência. Sabe-se também, desde o caso Lockebier, que o controle externo de legalidade das resoluções do Conselho não é exercido por nenhum outro órgão internacional, nem mesmo pela Corte Internacional de Justiça.

A capacidade de articulação para a formação de novos consensos e o "saber navegar" nesse ambiente, que muitas vezes se assemelha a um campo minado, parece ser fundamental para os E10 que, a muito custo, exercem alguma influência nesse órgão e nunca deixam de apontar suas práticas coloniais[14] . O Conselho é, dessa forma, um espaço de poder desigual, caracterizado pelo poder agigantado dos P5, e, principalmente, dos P3, mas em disputa permanente. A estrutura do Conselho convida quem está ali há mais tempo a conhecer melhor seus segredos e a dominar os métodos que podem ser utilizados para se alcançar determinados objetivos. Ainda que os E10 consigam influenciar as pautas do Conselho e trazer novas demandas, como foi o caso da agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS), trazida pela Namíbia e com forte apoio de Jamaica e Bangladesh, a transitoriedade da sua condição de membro não permanente implica que os mesmos que sempre estão lá se apropriem dessas pautas, como também é o caso da agenda MPS, onde Reino Unido é *penholder* do tema e EUA é *penholder* das proposições sobre violência sexual.

Simultaneamente a essa realidade, a partir dos anos 2000, presenciamos a ampliação de competências do CSNU e a substituição do conceito de segurança internacional (entre nações) pelo conceito de segurança humana, o que, por sua vez, trouxe como principal consequência o aumento de poder desse órgão para legislar e intervir em temas antes não considerados como de sua jurisdição, o que transformou o Conselho em uma espécie de "super legislador de todos os temas".

Entendemos o aumento de poder do Conselho como um incremento de seu poder discursivo e não real, uma vez que sua capacidade de normalização dos conflitos, como poder regulador que previne e implementa soluções pacíficas

14 Em junho de 2022, a Irlanda proferiu declaração conjunta, em nome de todos os E10, dirigindo-se ao presidente do Conselho para demandar maior coordenação do UNSC com os principais órgãos da ONU, notadamente a Comissão de Peacebuilding. A referida declaração também pediu a implementação da Nota Presidencial 507, sobre métodos de trabalho do Conselho; a transmissão de informações e de documentos do Conselho, atuais e passados, para os E10; a necessidade de adoção de "lentes de gênero" nos esforços para avançar os métodos de trabalho do UNSC (há um silêncio sobre a questão racial); a necessidade de adoção de critérios objetivos e transparentes no Comitê de Sanções; a necessidade de os *penholders* interagiram mais com os comitês, órgãos subsidiários e grupos de trabalho; a lembrança de que nenhum país está acima da Carta da ONU; o pedido de respeito de propostas de consenso, feitas por membros não permanentes; a restrição do uso do veto, sobretudo em conflitos que geram graves crises humanitárias; o compartilhamento do poder de ser *penholder*; a explicação objetiva e baseada em evidências sobre a aplicação de sanções em pessoas e instituições.

de controvérsias, parece ser diminuída à medida que suas competências são ampliadas, haja vista o número de ameaças à paz que se multiplicam.

Dessa forma, percebemos que a ampliação de competências do Conselho de Segurança não foi concomitante com a democratização do órgão, com o aumento de sua transparência e de sua representatividade. Por esse motivo, chegamos à conclusão de que a paz que esse órgão poderia promover, caso seus membros chegassem a um consenso, continuaria a reproduzir as assimetrias e desigualdades de um mundo cuja sede de justiça não estaria aplacada.

Referências bibliográficas

GHAREKHAN, Chinmaya R. *The Horseshoe Table*: An Inside View of the UN Security Council. New Delhi: Pearson Longman, 2006.

IEP – INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Peace Index 2025:* Identifying and Measuring the Factors that Drive Peace, Sydney. 2025. Disponível em: <http://visionofhumanity.org/resources>. Acesso em: 30 set. 2025.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Memorial of Nicaragua* (Compensation). Nicaragua: ICJ, 29 mar. 1988. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/node/104513>. Acesso em: 14 maio 2024.

KILOMBA, Grada. *Memórias da plantação*: episódios de racismo cotidiano. Tradução de Jess Oliveira. Rio de Janeiro: Cobogó, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça*. Nova Iorque: Departamento de Informação Pública, 2017. Disponível em: <https://unric.org/pt/wp-content/uploads/sites/9/2009/10/Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança "preocupado" com possibilidade de ebola se "espalhar rapidamente". [S. l.]: UN, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/08/1682261>. Acesso em: 15 maio 2024.

NATIONAL ACTION PLANS: At a Glance. Explore by Country. [New York]: NAPS, 2024. Disponível em: <https://1325naps.peacewomen.org/>. Acesso em: 4 fev. 2024.

NEGRI, Toni; HARDT, Michael. *Império*. Tradução de Berilo Vargas. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. Prefácio. In: PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir*: o CSNU e os seus métodos de trabalho. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018.

PONTES, Kassius Diniz da Silva. *Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir:* o CSNU e os seus métodos de trabalho. Brasília: Instituto Rio Branco, 2018b.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: www.scprocedure.org/chapter-5- section-6i. Acesso em: 22 maio 2024.

THE ELDERS. *Global Cooperation in a Fragmented World:* Policy Position Paper on Multilateralism, 2025. Disponível em: <https://share.google/hkO07TuVEdhNCAFzn>. Acesso em: 27 set. 2025.

UNITED NATIONS. *Arria-Formula Meeting on Penholdership*. New York: Human Security Now, 2022. 1. Video (02:48:35). Disponível em: <https://webtv.un.org/en/asset/k1r/k1rvk0abfj>. Acesso em: 1º out. 2025.

UNITED NATIONS. *Security Council* – Veto List. Nova York: UN, 2025a. Disponível em: <https://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_table_en.htm>. Acesso em: 1° out. 2025.

UNITED NATIONS. *Digital Library*. [Letter dated 1 March 2023 from the Permanent Representative of Mali to the United Nations addressed to the President of the Security Council]. New York: UN, 2023. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 1º out. 2025.

UNITED NATIONS. *Commission on Human Security*. New York: Human Security Now, 2003. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/4006785?ln=en&v=pdf#record-files-collapse-header>. Acesso em: 21 maio 2024.

FORO DE COOPERAÇÃO AMÉRICA LATINA-ÁSIA DO LESTE (FOCALAL): DESAFIOS DO INTER-REGIONALISMO E DO FOCALAL

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a08

Submetido em: 22/08/2025. Aceito em: 17/09/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Eunjae Kim[1]

Resumo

O Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) é uma instituição multilateral inter-regional criada em 1999 para reforçar a cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste em áreas como a política, a economia, a cultura, a tecnologia e a educação. Composto por 36 Estados membros da América Latina e do Caribe e da Ásia do Leste e do Pacífico, o FOCALAL procura promover a compreensão mútua, estabelecer novas parcerias e coordenar posições conjuntas sobre assuntos internacionais. Uma característica marcante do FOCALAL é que ele evita deliberadamente a institucionalização excessiva, operando, em vez disso, com base em princípios de gestão voltados para o futuro, voluntários e flexíveis. No entanto, essa busca por uma institucionalização não rígida, combinada com o aumento das disparidades socioeconômicas entre as duas regiões na última década, tem representado um desafio para o tipo de cooperação originalmente previsto. Além disso, a escassez de literatura sobre inter-regionalismo, o quadro teórico através do qual o FOCALAL pode ser compreendido, continua a ser um obstáculo à avaliação do seu potencial e capacidade. Nesse contexto, o presente artigo reúne trabalhos acadêmicos existentes sobre inter-regionalismo o FOCALAL para informar estudos futuros, com foco nas seguintes questões: O que é inter-regionalismo? Em que categoria de inter-regionalismo o FOCALAL pode ser compreendido? O que ainda precisa ser explorado nas pesquisas sobre inter-regionalismo? Quais são as limitações institucionais inerentes ao FOCALAL? E, finalmente, o FOCALAL enfrenta desafios decorrentes da crescente discrepância entre a América Latina e a Ásia do Leste?

Palavras-chave: Organização Internacional; Relações Multilaterais; Cooperação Regional.

1 A autora é bacharel em Estudos Brasileiros pela Hankuk University of Foreign Studies (2016) e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2020), com bolsa da CAPES. Eunjae Kim é atualmente doutoranda em Relações Internacionais na Universidade de São Paulo (2021-presente), também com bolsa da CAPES. Sua experiência em pesquisa está no campo das Relações Internacionais, com ênfase nas relações econômicas entre a Coreia do Sul e o Brasil, no desenvolvimento econômico da Coreia do Sul e na associação entre a interdependência econômica e a cooperação política e estratégica do Brasil e da Coreia do Sul em relação aos Estados Unidos e à China durante a competição estratégica de poder entre os EUA e a China. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9777-6283.

FORUM FOR EAST ASIA-LATIN AMERICA COOPERATION (FEALAC): CHALLENGES ON INTERREGIONALISM AND FEALAC

Abstract

The Forum for East Asia -Latin America Cooperation (FEALAC) is an interregional multilateral institution launched in 1999 to enhance cooperation between Latin America and East Asia in areas such as politics, economy, culture, technology, and education. Comprising 36 member states from Latin America and the Caribbean and East Asia and the Pacific, FEALAC seeks to foster mutual understanding, establish new partnerships, and coordinate joint positions on international affairs. A distinctive feature of FEALAC is its deliberate avoidance of excessive institutionalization, operating instead on future-oriented, voluntary, and flexible management principles. However, this pursuit of non-strict institutionalization, combined with the widening socio-economic disparities between the two regions over the past decade, has posed challenges to the kind of cooperation originally envisioned. Furthermore, the scarcity of literature on interregionalism, the theoretical framework through which FEALAC can be understood, remains a barrier to assessing its potential and capacity. Against this backdrop, the present paper brings together existing academic works on interregionalism and FEALAC to inform future studies, focusing on the following questions: What is interregionalism? By which category of interregionalism can FEALAC be understood? What remains to be explored in research on interregionalism? What institutional shortcomings are embedded in FEALAC? And finally, does FEALAC face challenges arising from the growing discrepancy between Latin America and East Asia?

Keywords: International Organization. Multilateral Relations. Regional Cooperation.

FORO DE COOPERACIÓN ASIA ORIENTAL-AMÉRICA LATINA (FEALAC): RETOS DEL INTERREGIONALISMO Y EL FEALAC

Resumen

El Foro de Cooperación Asia Oriental-América Latina (FEALAC) es una institución multilateral interregional creada en 1999 para mejorar la cooperación entre América Latina y Asia Oriental en ámbitos como la política, la economía, la cultura, la tecnología y la educación. Compuesto por 36 Estados miembros de América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico, el FEALAC busca fomentar el entendimiento mutuo, establecer nuevas alianzas y coordinar posiciones conjuntas en asuntos internacionales. Una característica distintiva del FEALAC es que evita deliberadamente una institucionalización excesiva y, en su lugar, funciona según principios de gestión orientados al futuro, voluntarios y flexibles. Sin embargo, esta búsqueda de una institucionalización no estricta, combinada con las crecientes disparidades socioeconómicas entre las dos regiones durante la última década, ha planteado retos para el tipo de cooperación previsto inicialmente. Además, la escasez de bibliografía sobre el interregionalismo, el marco teórico a través del cual se puede entender la FEALAC, sigue siendo un obstáculo para evaluar su potencial y su capacidad. En este contexto, el presente documento reúne los trabajos académicos existentes sobre el interregionalismo y la FEALAC para informar futuros estudios, centrándose en las siguientes preguntas: ¿Qué es el interregionalismo? ¿En qué categoría de interregionalismo se puede entender la FEALAC? ¿Qué queda por explorar en la investigación sobre el interregionalismo? ¿Qué deficiencias institucionales presenta el FEALAC? Y, por último, ¿se enfrenta el FEALAC a retos derivados de la creciente discrepancia entre América Latina y Asia Oriental?

Palabras clave: Organización internacional. Relaciones multilaterales. Cooperación regional.

1. Introdução

O Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) é uma instituição inter-regional criada em 1999 para promover a cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste. Com 20 países da América Central e do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e 16 países da Ásia do Leste (Brunei, Camboja, China, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Mongólia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Coreia do Sul, Tailândia, Vietnã, Nova Zelândia e Austrália) como países membros, o FOCALAL é um amplo mecanismo multilateral que promove a ampliação e o fortalecimento das relações entre as duas regiões em temas das áreas econômica, social e cultural: comércio; investimento; desenvolvimento sustentável; inovação; micro, pequenas e médias empresas; cooperação sociopolítica; ciência e tecnologia; educação; gênero; esportes; turismo; e juventude (Ministério das Relações Exteriores da República da Coreia). O foro foi criado para funcionar como uma plataforma para o compartilhamento de questões e experiências comuns entre países em desenvolvimento e a construção de uma relação complementar com base nas vantagens comparativas de cada região (CEPAL, 2013).

Apesar dos objetivos e do significado simbólico do mecanismo como o único existente que conecta duas regiões geograficamente distintas e distantes de forma direta e exclusiva, a sua natureza flexível e não restritiva e a crescente disparidade econômica e social entre as duas regiões levantam questões sobre o potencial e a capacidade do FOCALAL. Além disso, as vastas diferenças socioeconômicas e culturais que existem no nível intrarregional, ou seja, entre as sub-regiões: América Central e América do Sul; Nordeste Asiático e Sudeste Asiático; e Nordeste, Sul da Ásia e Austrália, Nova Zelândia também são um elemento que impede a cooperação em todo o nível regional. Para agravar a situação, em comparação com outras organizações regionais ou inter-regionais em todo o mundo, o FOCALAL tem sido relativamente pouco explorado no meio acadêmico. O inter-regionalismo, conceito abrangente que engloba várias categorias de arranjos inter-regionais através dos quais o FOCALAL é explicado, continua subanalisado em comparação com o substancial volume de literatura sobre regionalismo.

Este artigo procura revisar a literatura sobre o FOCALAL e o inter-regionalismo em cinco dimensões. Primeiro, o que é inter-regionalismo e que tipos de acordos inter-regionais existem globalmente? Segundo, em que

categoria de inter-regionalismo o FOCALAL pode ser examinado? Terceiro, o que a academia abordou em relação ao inter-regionalismo e ao FOCALAL, e que áreas permanecem pouco exploradas? Quarto, quais são as limitações institucionais inerentes ao FOCALAL? Quinto, o FOCALAL enfrenta desafios decorrentes das crescentes discrepâncias entre a América Latina e a Ásia do Leste?

Ao estabelecer as bases para estudos futuros que abordem essas questões com maior profundidade, o segundo capítulo examina a definição e as tipologias do inter-regionalismo, bem como o contexto internacional e teórico de seu surgimento. O terceiro capítulo explora os principais fatores que levaram à criação do FOCALAL nos contextos internacional e regional. Essa discussão começa com as trajetórias históricas do regionalismo na América Latina e na Ásia do Leste, seguidas por uma análise das metas, objetivos e questões-chave do FOCALAL. O capítulo considera ainda o potencial e as limitações do mecanismo, particularmente à luz da crescente assimetria econômica entre as duas regiões e da natureza essencialmente branda da organização. Dá-se especial atenção a indicadores econômicos como crescimento do PIB, comércio e investimento estrangeiro direto. Com base nessas conclusões, o capítulo final aborda os desafios enfrentados pela cooperação inter-regional no âmbito do FOCALAL e aponta a lacuna existente na literatura sobre inter-regionalismo e o FOCALAL.

2. Inter-regionalismo: perspectivas teóricas e contexto histórico

Existem várias definições de inter-regionalismo na literatura. De acordo com Roloff (2006, p. 18 *apud* Camroux, 2010, p. 58), o inter-regionalismo é um "processo de ampliação e aprofundamento das interações políticas, econômicas e sociais entre regiões internacionais". Gilson (2005) define o inter-regionalismo como "a interação de uma região com outra" e um meio de gerenciar relações em um mundo globalizado, no qual a região funciona como um ator político central. Doidge (2007, p. 232) argumenta que o inter-regionalismo "tem como premissa uma relação dicotômica entre dois grupos que representam regiões geográficas/políticas/econômicas/culturais". Embora a formulação específica dessas definições possa diferir ligeiramente de um teórico para outro, sua essência não é difícil de compreender: todas convergem para a ideia do inter-regionalismo como um processo de interação estruturada e construção gradual de relações entre regiões distintas. Uma das características mais notáveis e distintivas do inter-regionalismo consiste em

sua variabilidade. Dependendo das regiões envolvidas, bem como das questões e prioridades temáticas definidas como centrais para a cooperação, o caráter e a substância do inter-regionalismo podem mudar consideravelmente. Em outras palavras, a política inter-regional é, como argumentam Soderbaum *et al*., "não um conjunto fixo de diretrizes, mas sujeita a adaptações" (Söderbaum *et al*., 2005, p. 367).

A maioria dos estudiosos aponta para a década de 1990, e mais especificamente para o fim da Guerra Fria, como o período em que o inter--regionalismo começou a se espalhar de forma mais visível pelo mundo. Na opinião deles, o surgimento dessa nova tendência nas relações internacionais pode ser explicado principalmente pelo colapso do contexto internacional bipolar. No quadro anterior, as relações inter-regionais eram permitidas apenas de forma muito limitada, geralmente confinadas a alianças transregionais e a alguns diálogos conduzidos entre grupos de Estados ou organizações regionais (Hurrell, 1995; Meissner, 2016; Hänggi, 2000, Dent, 2003). No entanto, Doidge (2007) remonta à primeira Convenção de Yaoundé de 1963 entre a Comunidade Europeia (CE) e os Estados Africanos Associados de Madagáscar (AASM). Ideia prevalente sobre o inter-regionalismo é que, tal como no regionalismo, a Comunidade Europeia e a União Europeia construíram o modelo global de inter-regionalismo (Doidge, 2007; Söderbaum *et al*., 2005). Aggarwal e Fogarty (2005, p. 327) chamam a UE de "padroeira do inter-regionalismo", uma vez que a UE buscou vínculos inter-regionais com quase todas as regiões, como América do Sul, Ásia do Leste, Europa Oriental e vários países em desenvolvimento, exceto a América do Norte, em relação à qual a UE demonstrou uma ausência de estratégia inter-regional.

O interesse pelo inter-regionalismo na academia foi acompanhado pelo "novo regionalismo" e pelos estudos comparativos de integração regional (Acharya e Johnston, 2007 *apud* Camroux, 2010, p. 58). Isso é bem demonstrado na perspectiva de Hanggi (2000, p. 13) sobre o inter-regionalismo como um "processo contínuo de globalização e regionalismo" e, portanto, uma "característica duradoura do sistema internacional". De acordo com Gilson (2005), há muitas funções positivas que o inter-regionalismo desempenha, que são: gerenciar a mudança global na estrutura da economia política global; lidar em conjunto com os desafios e ameaças financeiras e políticas transfronteiriças; fortalecer o papel das regiões como atores (o processo de região para região afeta os desenvolvimentos da identidade intrarregional, possibilitando o inter-regionalismo bidirecional); e, por último, abrir espaços para atores não estatais, como empresas, cidadãos e agrupamentos não governamentais.

As abordagens teóricas que procuram explicar o inter-regionalismo podem, em termos gerais, ser divididas em três ramos principais: realista, liberal-institucionalista e construtivista. De uma perspectiva realista, o inter-regionalismo é entendido principalmente através da lente da rivalidade entre regiões e da busca do equilíbrio entre diferentes atores regionais que procuram maximizar o seu poder relativo. Em contrapartida, a perspectiva liberal-institucionalista interpreta o inter-regionalismo como uma resposta à necessidade de cooperação entre regiões, enfatizando a gestão da complexa interdependência que opera além do nível das regiões individuais. Por último, a teoria construtivista interpreta o inter-regionalismo com foco na "formação de identidade por meio da interação inter-regional" (Urgen Ri'iland, 1999, *apud* Hänggi, 2000, p. 9). Esse ponto de vista vê o inter-regionalismo como um elemento vital para a construção de um senso de identidade regional, ou seja, "senso de identidade própria". (Gilson, 2005, p. 321-323; Stubbs, 2012).

De acordo com Hänggi (2000, p. 3), existem três tipos principais de inter-regionalismo: (a) relações entre agrupamentos regionais; (b) acordos birregionais e transregionais; (c) híbridos, tais como relações entre agrupamentos regionais e potências individuais. Em primeiro lugar, as relações entre agrupamentos regionais são o chamado "protótipo do inter-regionalismo", representado pelos diálogos tradicionais entre grupos da UE desenvolvidos desde a década de 1970, como o diálogo entre a Comunidade Europeia (CE) e a ASEAN, que foi institucionalizado na década de 1980 (Lukas, 1997; Regelsberger, 1990 *apud* Doidge, 2007). Outros exemplos são UE-Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), UE-Comunidade Andina, UE-Grupo do Rio, UE-Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), MERCOSUL-ASEAN, MERCOSUL-CER (Comunidades Econômicas Regionais da União Africana), Associação Sul-Asiática para Cooperação Regional (SAARC)-ASEAN, etc.

A segunda tipologia de Hänggi é a dos acordos birregionais e transregionais, nos quais os Estados de outras regiões poderiam participar individualmente com outras coordenações regionais (Urgen Ri'iland, 2001, p. 2, *apud* Hänggi, 2000). Esse tipo de arranjo heterogêneo tomou forma no âmbito da relação triangular emergente entre as três regiões econômicas mais significativas do mundo: América do Norte, Europa Ocidental e Ásia do Leste. Exemplos dessas ligações inter-regionais incluem a criação da APEC em 1989, O Encontro Ásia--Europa (ASEM) em 1996, a Cúpula Europa-América Latina no Rio em 1999 e a Cúpula África-Europa no Cairo em 2000, culminando sobretudo na criação do FOCALAL em 2001. Por último, há as relações entre os agrupamentos regionais e a única potência dominante de outras regiões, como os EUA, a China, o Japão e a Índia. Exemplos desta categoria são os seguintes:

UE-China, UE-Japão, UE-Coreia do Sul, UE-Índia, EFTA-México, ASEAN-EUA, ASEAN-Canadá, ASEAN-Austrália, ASEAN-Nova Zelândia e ASEAN-Rússia.

Curiosamente, o mesmo autor, Hänggi, em seu livro publicado em 2006, apresentou uma modificação em suas tipologias. A primeira refere-se a diálogos entre duas organizações regionais, também chamados de "antigo inter-regionalismo" pelo autor ou de "inter-regionalismo bilateral" por Ruland (1999). Essa categoria de inter-regionalismo envolve relações estabelecidas entre duas organizações regionais, como no caso da UE-ASEAN ou da UE-MERCOSUL. A segunda tipologia refere-se a diálogos conduzidos entre uma organização regional formal e um agrupamento regional de Estados com coordenação mais flexível, com exemplos proeminentes incluindo a ASEM e a UE-ALC. Por fim, a terceira categoria abrange diálogos mantidos entre dois grupos regionais como tais, e é nesta última categoria que o FOCALAL se situa geralmente.

Essa confusão na literatura existente, ainda não devidamente esclarecida, parece estar intimamente relacionada à falta de análise sistemática do fenômeno e com o grau limitado de progresso empírico que foi alcançado no estudo dos diálogos inter-regionais. Mesmo o Encontro Ásia-Europa (ASEM), o mecanismo inter-regional mais avançado, é considerado ainda incipiente (Doidge, 2007). Apesar do interesse e da relevância observada por estudiosos sobre o papel e o significado do fenômeno, o inter-regionalismo, em especial "o papel das interações inter-regionais" e "a relação entre regionalismo e inter--regionalismo", não foi suficientemente explorado (Meissner, 2016; Hänggi, 2000, p. 2; Söderbaum *et al*., 2005; Camroux, 2010).

Por exemplo, como Soderbaum *et al*. (2005) apontaram, é extremamente necessário comparar detalhadamente vários tipos de inter-regionalismo e casos empíricos em todo o mundo. Soderbaum *et al*. (2005) argumentam que o inter-regionalismo deve ser analisado independentemente da estrutura convencional do regionalismo, uma vez que o inter-regionalismo constitui um nível adicional de interação dentro do sistema mundial, existindo paralelamente ao regionalismo e oferecendo novas vias para o envolvimento estruturado entre regiões. Além disso, as relações complexas e muitas vezes intrigantes entre o inter-regionalismo e a dinâmica mais ampla do multilateralismo e do bilateralismo – formas de interação que, em determinados aspectos, competem com o inter-regionalismo, enquanto em outros servem para reforçá-lo – requerem uma atenção acadêmica mais aprofundada. Além disso, as possíveis consequências do inter-regionalismo para a evolução da governança global e para a configuração da ordem mundial continuam sendo questões que exigem uma investigação sistemática mais profunda.

No entanto, é preciso reconhecer que o regionalismo proporcionou o contexto essencial a partir do qual o inter-regionalismo surgiu e tomou forma. Por essa razão, qualquer tentativa séria de abordar o FOCALAL requer necessariamente uma análise da evolução histórica do regionalismo tanto na América Latina quanto na Ásia do Leste, uma vez que os padrões de cooperação regional desenvolvidos nessas duas regiões estabeleceram as bases para iniciativas inter-regionais subsequentes. Assim, o capítulo seguinte é dedicado a um estudo do contexto histórico do regionalismo em cada região, traçando as principais trajetórias e identificando as condições que tornaram possível o diálogo inter-regional. Com base nessa fundação histórica, a análise passará então para a dimensão institucional, com especial atenção para a estrutura, os objetivos e os desafios do FOCALAL.

3. Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste

3.1. Contexto histórico do regionalismo na América Latina e na Ásia do Leste

Para que os países decidam cooperar e formar instituições ou organizações para a cooperação regional, é fundamental que compreendam os fatores determinantes para a decisão de cooperar ou não, tais como a gravidade dos problemas presentes n a região, o nível de interdependência com outros atores, os incentivos institucionais para cooperar (Dowding e Feiock, 2012 *apud* Castro e Castro, 2020) e os interesses, ideias, normas e práticas compartilhadas que vão além das fronteiras nacionais, segundo uma perspectiva construtivista, entre outros (Ruiz-Camacho, 2020; Castro e Castro, 2020).

No que diz respeito à cooperação econômica e política na América Latina, é importante enfatizar que a integração regional na região tem se baseado historicamente nos princípios da Cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, os países em desenvolvimento têm buscado construir laços de cooperação com base em experiências históricas compartilhadas, estruturas sociais comuns e condições econômicas comparáveis. Ao mesmo tempo, deve-se observar que a trajetória da integração latino-americana não tem sido linear, mas sim caracterizada por um padrão recorrente de avanços e retrocessos que se desenrolaram ao longo de sua história (Ruiz-Camacho, 2020; Castro e Castro, 2020; CEPAL, 2016).

O processo de integração regional na América Latina se desenvolveu simultaneamente no continente como um todo e em suas diferentes sub-regiões, continuando de maneira relativamente constante ao longo de quatro ondas

identificáveis de integração que podem ser rastreadas ao longo do tempo. Essas ondas abrangem os esforços iniciais das décadas de 1950 e 1960, passando pelos avanços das décadas de 1970 e 1980, seguidos pelo dinamismo renovado da década de 1990 e, finalmente, pelas experiências mais recentes das décadas de 2000 e 2010. Dentro dessa trajetória histórica mais ampla, a década de 1990 se destaca como particularmente significativa, durante a qual o Brasil procurou reforçar a integração econômica na região. Para tanto, aprofundou as relações bilaterais com a Argentina, promoveu iniciativas de liberalização comercial e adotou tarifas externas comuns, tudo isso institucionalizado por meio da criação do Mercado Comum do Sul (Dabene, 2012). Com a posse do presidente Lula em 2002, o impulso da integração regional na América do Sul foi ainda mais reforçado. Durante esse período, o movimento de integração passou a girar cada vez mais em torno da liderança do Brasil, e o país assumiu um papel mais proeminente na promoção e coordenação de iniciativas de cooperação entre seus vizinhos sul-americanos (Hirst, 2006, p. 131-2; Gomes-Mera, 2016). O MERCOSUL chegou a ser chamado de "a integração mais bem-sucedida da região" (Danese, 2009).

No entanto, existe uma rivalidade em disputas territoriais e competição pela supremacia regional (Ahn e Park, 2007). Para piorar a situação, por exemplo, o MERCOSUL chegou a um impasse devido à assimetria estrutural e política entre os Estados membros, à ausência de instituições capazes de gerenciar as demandas resultantes do aumento da interdependência e ao baixo nível de integração, a exemplo de outras integrações regionais na América do Sul (Mariano e Junior, 2012; Granato, 2016; Oliveira e Gonçalves, 2010; Terra, 2009; Doctor, 2013; Veiga, 2007; Hijazi, 2012; Giordano *et al*., 2004; Kume e Piani, 2005). De fato, a cooperação entre os países da região diminuiu significativamente desde o estágio inicial da integração (Goméz-Mera, 2009). Embora tenham sido feitos inúmeros esforços para revigorar os acordos regionais enfraquecidos, de acordo com Ghymers (2005), a região latino-americana está presa em uma situação típica subótima de estratégia de não cooperação, na qual surgiram três obstáculos diferentes à cooperação regional: personificações decorrentes de aspectos monetários, financeiros e políticos (assimetrias estruturais); a síndrome da centralização latina; e a falta de reputação e credibilidade institucional (Ghymers, 2005; Nunes, 2020).

No que diz respeito à Ásia do Leste, a região apresenta uma das características mais intrigantes e complexas do regionalismo. Ao contrário dos outros dois componentes da Tríade – Europa Ocidental e América do Norte –, o contexto geopolítico da Ásia do Leste tem sido marcado por disputas intrarregionais profundamente enraizadas e por uma dependência histórica dos Estados

Unidos. Esses dois fatores principais têm funcionado consistentemente como obstáculos ao desenvolvimento de formas mais profundas e abrangentes de cooperação entre os países da região. Não obstante, desde a década de 1990, o Nordeste Asiático passou por importantes transformações. O rápido avanço da tecnologia, juntamente com uma divisão do trabalho cada vez mais sofisticada, favoreceu a sistematização e a organização de cadeias de produção regionais, o que, por sua vez, estimulou novas formas de cooperação entre as nações envolvidas, e a expansão da economia de mercado regional estimulou o intercâmbio financeiro entre os países (Capannelli *et al*., 2010; Petri, 2006). Especialmente na década de 2000, com o crescimento drástico da economia chinesa e a sua emergência como o núcleo da rede de produção na Ásia do Leste, as exportações e os investimentos diretos para a China aumentaram significativamente. Como resultado, a estreita conexão entre produção, investimento e comércio centrados na China tornou-se a base fundamental da interdependência econômica entre os países vizinhos (Lee, 2015; Pempel, 2007).

No entanto, como mostra o termo "Paradoxo Asiático", apesar da elevada interdependência e complementaridade nas relações econômicas dos países da Ásia do Leste, especialmente Coreia do Sul, China e Japão, a cooperação em termos políticos, diplomáticos e de segurança é quase inexistente (Manning, 1993). Apesar da proximidade geográfica entre os países e de serem as economias mais relevantes da Ásia do Leste, entre eles, questões de soberania e históricas, como a disputa sobre o território coreano de Dokdo, a ocupação ilegal japonesa da Península Coreana de 1910 a 1945, bem como a ocupação chinesa de Taiwan e alguns territórios, as mulheres de conforto que foram forçadas a se tornar escravas sexuais pelo exército japonês, a questão nuclear norte-coreana, a corrida armamentista, a dependência de segurança dos EUA e a intervenção dos EUA na região e a revisão constitucional do Japão ainda dominam as agendas diplomáticas regionais (Lee, 2015).

Além disso, o conflito econômico entre os três países está se agravando. Em 2010, a China aplicou um embargo de terras raras contra o Japão devido à disputa territorial de Daoyu Dao (Senkaku). (New York Times, 2021). Em 2017, a China aplicou sanções econômicas retaliatórias contra a Coreia do Sul após a introdução de um sistema de defesa antimísseis, o Terminal High Altitude Area Defense (THAAD, Foreign Affairs, 2021). Em 2019, o Japão restringiu suas principais exportações de produtos químicos para a Coreia do Sul, essenciais para a fabricação de semicondutores e telas de exibição, em retaliação à decisão da Suprema Corte coreana de confiscar os bens de empresas

criminosas de guerra japonesas como compensação aos trabalhadores forçados coreanos durante a Segunda Guerra Mundial (BBC, 2021).

Todavia, apesar do contexto regional conflituoso, a Ásia do Leste tem demonstrado avanços nas estruturas de integração e cooperação regionais, sub-regionais e transregionais. A crise financeira asiática de 1997-1998 revelou os limites das organizações econômicas internacionais e provocou discussões sobre mecanismos regionais de cooperação econômica, como ASEAN+3, Cúpula da Ásia do Leste (EAS) e Iniciativa Chiang Mai (Medalla e Balboa, 2010).

À luz desse entendimento básico do contexto histórico do regionalismo na América Latina e na Ásia do Leste, o próximo tópico se concentrará na análise institucional do FOCALAL e na discussão sobre o seu potencial e desafios.

3.2. Análise institucional do FOCALAL

A América Latina e a Ásia do Leste são os dois continentes separados pela maior distância geográfica, situados quase como antípodas um do outro. Além dessa vasta separação física, seus distintos contextos sociais, econômicos, históricos e culturais significam que as duas regiões compartilham relativamente poucas características em comum, um fator que explica parcialmente as interações limitadas que tipicamente ocorrem entre elas. No entanto, a crescente relevância global e participação de vários países em desenvolvimento importantes de ambas as regiões, como Brasil, Chile e Colômbia na América Latina, e China, Japão e Coreia do Sul na Ásia do Leste, com estes últimos desempenhando um papel especialmente proeminente, mudaram gradualmente o centro de gravidade econômico mundial do Atlântico para o Pacífico. Essa transformação também pressupunha que as ligações econômicas Sul-Sul e uma cooperação mais ampla entre as duas regiões se tornariam cada vez mais significativas nas décadas seguintes.

Essa reestruturação na economia política internacional gerou uma necessidade crescente e, ao mesmo tempo, forneceu justificativa para que esses países buscassem uma cooperação mais estreita e se ajustassem ao novo contexto global. Tais ajustes se estenderam por uma ampla gama de questões, indo além da esfera estritamente política e econômica para incluir áreas como segurança alimentar e energética, desenvolvimento sustentável, infraestrutura, ciência e tecnologia, bem como intercâmbios culturais e educacionais. Principalmente, a expansão prevista da economia asiática foi vista como uma importante oportunidade para a América Latina e o Caribe aumentarem e diversificarem suas exportações para a região. Com os principais países da Ásia do Leste entre seus Estados membros, o FOCALAL passou a ser

considerado um fórum relevante em termos de variáveis econômicas, como comércio, finanças e produção, com potencial para servir de ponte para um envolvimento econômico birregional mais profundo (CEPAL, 2013).

O surgimento de mecanismos inter-regionais em todo o mundo também fez com que a necessidade de cooperação entre os países da América Latina e da Ásia do Leste aparecesse em vários fóruns (Medalla e Balboa, 2010). Além disso, a crise financeira internacional também funcionou como um catalisador para que as duas regiões formassem uma estrutura de cooperação inter-regional para enfrentar desafios críticos em conjunto. No entanto, devido à falta de institucionalização de negociações políticas de alto nível e de estratégias e planos bem coordenados, as duas regiões tiveram dificuldade em estabelecer vínculos econômicos formais (CEPAL, 2013).

Nesse cenário, em setembro de 1998, o então primeiro-ministro de Cingapura, Goh Chok Tong, em sua visita ao ex-presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, do Chile, sugeriu a ideia de estabelecer um foro multilateral inter-regional abrangente para diálogo e cooperação entre a América Latina e a Ásia do Leste, considerando a fraca cooperação entre as duas regiões, mesmo com o desenvolvimento notável e a crescente relevância de ambas na economia internacional. Em setembro de 1999, o Fórum Ásia do Leste--América Latina (EALAF) foi lançado oficialmente na primeira Reunião de Altos Funcionários em Cingapura como uma plataforma única para o diálogo entre as duas regiões, que foi batizada de Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) na I Reunião de Ministros das Relações Exteriores em Santiago, no Chile, em 2001 (I Reunião de Ministros das Relações Exteriores do FOCALAL 2001).

Os principais objetivos do foro são os seguintes: aumentar a compreensão mútua, a confiança, o diálogo político e a cooperação amigável entre os países participantes, com o objetivo de enriquecer e compartilhar experiências e desenvolver novas parcerias; explorar o potencial da cooperação multidisciplinar, entre outros, em economia, comércio, investimento, finanças, ciência e tecnologia, proteção ambiental, cultura, esporte, turismo e intercâmbio entre pessoas; e expandir a base comum em importantes questões políticas e econômicas internacionais, com o objetivo de trabalhar em conjunto em diferentes fóruns internacionais para proteger interesses comuns (I Reunião de Ministros das Relações Exteriores do FOCALAL 2001).

Os princípios do FOCALAL são os seguintes: o FOCALAL deve ser visionária e voltada para o futuro; será voluntária, informal e flexível em seus procedimentos de trabalho. Ela se conduzirá de acordo com os princípios básicos do direito internacional, em particular o respeito pela soberania e

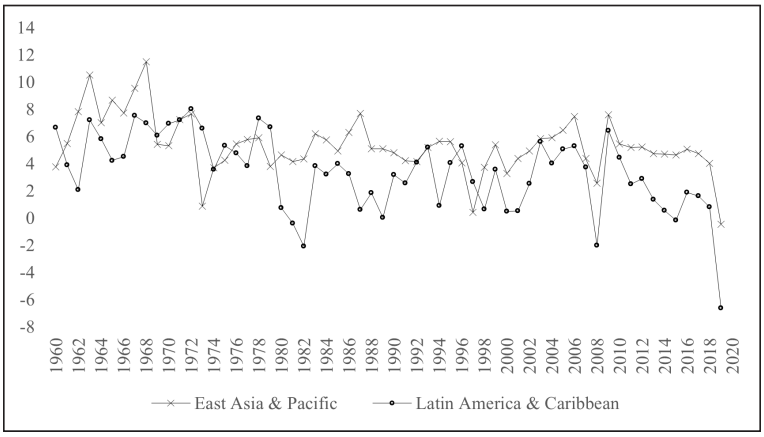
integridade territorial de cada uma das partes; a não interferência nos assuntos internos uns dos outros; a igualdade, benefício mútuo e objetivo comum de desenvolvimento; o respeito pela cultura e valores sociais únicos de cada um; e a tomada de decisões por consenso (I Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do FOCALAL, 2001).

A iniciativa foi altamente persuasiva e válida, especialmente na primeira década dos anos 2000, quando os países de ambas as regiões emergiram dinamicamente na economia internacional. Dessa forma, a interação econômica entre as regiões cresceu rapidamente, complementando sua estrutura industrial e econômica. Porém, a crise financeira global de 2008-2009 interrompeu o crescimento econômico dos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia do Leste (CEPAL, 2010). Alguns exportadores latino-americanos de commodities, representados pelo Brasil, devido à sua crescente dependência das exportações para a Ásia do Leste, especialmente a China, vivenciaram uma queda nos preços globais e nas exportações de petróleo, minerais e commodities agrícolas (CEPAL, 2013).

Desde então, o desempenho econômico da América Latina não apresentou uma recuperação considerável, enquanto a Ásia do Leste retornou rapidamente ao seu estado original. Os países latino-americanos dependem muito mais dos países da Ásia do Leste em termos de comércio, o que significa que a Ásia do Leste determina a estrutura comercial inter-regional no FOCALAL (CEPAL, 2013). As diferenças nos níveis iniciais de renda e distribuição de riqueza, bem como suas políticas públicas econômicas e sociais – ou seja, as desigualdades entre os países (CEPAL e ESCAP, 2019) que já existiam antes, tornaram-se mais acentuadas e, quando comparadas especificamente com o Nordeste Asiático, a discrepância é ainda maior.

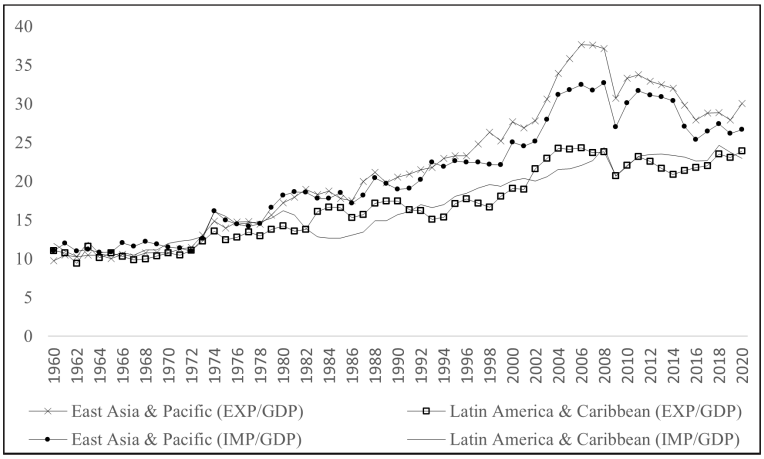
Indicadores econômicos como PIB, PIB per capita, total de exportações e importações e fluxos externos de investimento estrangeiro direto, juntamente com fatores demográficos como população, revelam uma assimetria crescente entre os países da Ásia do Leste e do Pacífico do FOCALAL e seus homólogos na América Latina e no Caribe. Tanto historicamente quanto no período após a criação do FOCALAL, esses indicadores têm mostrado uma diferença crescente, com a Ásia do Leste e o Pacífico apresentando consistentemente um desempenho mais forte na maioria das variáveis. Essa tendência de divergência é ilustrada nos gráficos a seguir.

Gráfico 1 – Crescimento anual do PIB da América Latina e Caribe e da Ásia do Leste e Pacífico (%, 1960-2020)



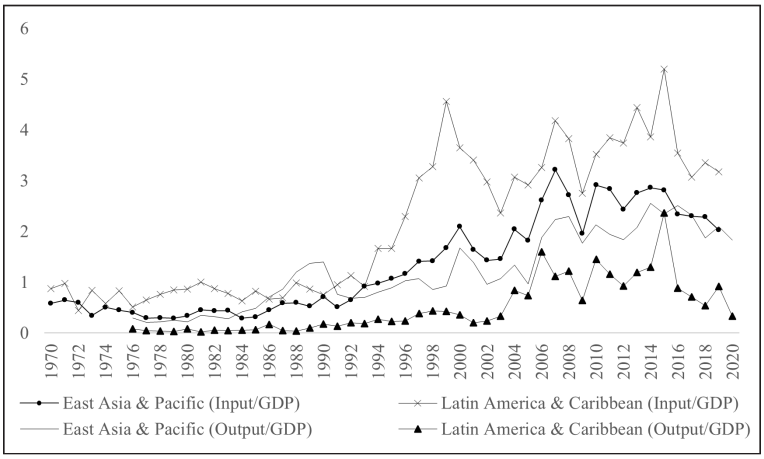
Fonte: World Bank (2021).

Gráfico 2 – Exportações e importações de bens e serviços da América Latina e Caribe e da Ásia do Leste e Pacífico (% do PIB, 1960-2020)



Fonte: World Bank (2021).

Gráfico 3 – Entradas e saídas líquidas de investimento estrangeiro direto da América Latina e Caribe e Ásia do Leste e Pacífico (% do PIB, 1970-2020)



Fonte: World Bank (2021).

Além disso, o problema do FOCALAL é que o mecanismo possui uma estrutura insuficientemente institucionalizada para o diálogo e a cooperação em várias questões econômicas, políticas e sociais. Charalambos Tsardanidis argumentou que o FOCALAL "poderia servir como um fórum eficaz para a troca de pontos de vista sobre questões de segurança, mas nenhuma das reuniões de autoridades governamentais conseguiu avançar além da retórica diplomática e romper as barreiras psicológicas e mentais que ainda dividem os dois lados do Pacífico" (Dosch e Jacob, 2010).

O FOCALAL, mesmo assim, constitui um exemplo particularmente interessante de inter-regionalismo. Embora o foro tenha sido frequentemente criticado por seu desempenho limitado, seu perfil relativamente discreto e sua incapacidade de exercer influência significativa sobre as políticas dos governos nacionais – ou seja, por sua visibilidade geral reduzida, ele não deixa de representar uma plataforma única que reúne duas regiões geograficamente distantes e historicamente distintas em um diálogo institucionalizado. Abad acredita que o FOCALAL "contribui para o fortalecimento das identidades regionais tanto na América Latina quanto na Ásia do Leste, na medida em que ajuda alguns dos Estados participantes a reduzir sua posição periférica na ordem mundial e fortalecer seu poder de negociação" (Dosch e Jacob, 2010).

4. Considerações finais: Direções futuras para o inter-regionalismo e o FOCALAL

Apesar dos vários esforços empreendidos e das interações que ocorreram entre as duas regiões no âmbito do FOCALAL, uma de suas principais vertentes, o comércio birregional, tem se mantido em um nível relativamente baixo. Esse intercâmbio econômico limitado evidencia uma lacuna persistente entre os objetivos ambiciosos originalmente previstos para o FOCALAL e os resultados concretos alcançados até o momento (CEPAL, 2013). Além disso, as discrepâncias e disparidades socioeconômicas entre a América Latina e a Ásia do Leste tornaram-se cada vez mais pronunciadas, representando um desafio adicional para o avanço da cooperação birregional.

Ao mesmo tempo, porém, a ausência de uma hierarquia colonial hostil na relação histórica entre as duas regiões pode servir como uma base positiva para o fortalecimento do inter-regionalismo no âmbito do FOCALAL. Isso contrasta com o caso das relações entre a UE e a ASEAN, onde a história conjunta de dominação e subordinação colonial tem sido frequentemente apontada como um obstáculo estrutural que continua a impedir uma cooperação inter-regional mais profunda. A esse respeito, o FOCALAL se beneficia de uma base histórica mais equilibrada que, se utilizada de forma eficaz, poderia facilitar o desenvolvimento de formas de diálogo mais construtivas e voltadas para o futuro entre as duas regiões (Camroux, 2010).

Considerando que, para muitos países latino-americanos, o FOCALAL representa o único fórum institucionalizado através do qual eles se envolvem coletivamente com a Ásia do Leste como região, é imprescindível que a organização cumpra efetivamente seu papel na implementação e aprofundamento de uma agenda de cooperação concreta. No entanto, há um amplo consenso de que o FOCALAL enfrenta atualmente o desafio de abordar uma gama excessivamente ampla de questões, muitas das quais não são amparadas pelos recursos financeiros necessários para gerar progressos significativos. Essa situação sugere que o foro pode precisar reavaliar suas prioridades, concentrando-se em um conjunto menor de áreas viáveis e promissoras, nas quais a cooperação birregional poderia avançar com maior foco, eficiência e resultados tangíveis (CEPAL, 2013).

Referências

ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair Iain. Comparing Regional Institutions: An Introduction. In: _____. *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 1-31.

AGGARWAL, Vinod K.; FOGARTY, Edward A. The Limits of Interregionalism: The EU and North America. *European Integration*, v. 27, n. 3, p. 327-346, 2005.

AHN, Hyungdo; PARK, Jehoon. A Politico-Economic Approach to Northeast Asian Regional Cooperation: Search for a New Model and Korea's Strategies, *KIEP*, 2007. Disponível em: <https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a20303000000&bid=0001&tag=&b_list=10&act=view&list_no=896&nPage=146&vlist_no_npage=0&keyField=&keyWord=&orderby=>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRADSHER, Keith. Amid Tension, China Blocks Vital Exports to Japan. *The New York Times*, 23 set. 2010. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2010/09/23/business/global/23rare.html>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CAMACHO, Paula Ximena Ruiz. La gobernanza regional de la cooperación Sur-Sur en América Latina. *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, n. 44, p. 87-105, 2020.

CAMROUX, David. Interregionalism or Merely a Fourth-Level Game? An Examination of the EU-ASEAN Relationship. *East Asia*, v. 27, n. 1, p. 57-77, 2010.

CAPANNELLI, G.; LEE, J. W.; PETRI, P. A. Economic Interdependence in Asia: Developing Indicators for Regional Integration and Cooperation. *The Singapore Economic Review,* v. 55, n. 01, p. 125-161, 2010.

CASTRO, Rita; CASTRO, Paulo. Estratégias para uma governança econômica integrativa na América Latina e Caribe: o triângulo da sustentabilidade. In: _____. *Desenvolvimento e cooperação na América Latina:* a urgência de uma estratégia renovada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

CEPAL; PACÍFICO, Observatorio América Latina-Asia. Strengthening Biregional Cooperation between Latin America and Asia-Pacific: The Role of FEALAC. 2013.

CEPAL; Instituto Lula; BID; CAF. Introducción. In: _____. *Desarrollo e integración en América Latina*. Santiago: CEPAL-Instituto Lula-BID-CAF, 2016, p. 15-33.

DABÈNE, Olivier. Explaining Latin America's Fourth Wave of Regionalism. Regional Integration of a Third Kind. In: Congress of the Latin American Studies Association (LASA) Panel "Waves of change in Latin America. History and Politics". Anais [...], São Francisco, 25 maio 2012.

DENT, Christopher M. From Inter-Regionalism to Trans-Regionalism? Future Challenges for ASEM. *Asia Europe Journal*, v. 1, n. 2, p. 223-235, 2003.

DOCTOR, M. (2013). Prospects for Deepening MERCOSUR Integration: Economic Asymmetry and Institutional Deficits. *Review of International Political Economy*, v. 20, n. 3, p. 515-540, 2013.

DOIDGE, Mathew. Joined at the Hip: Regionalism and Interregionalism. *European integration*, v. 29, n. 2, p. 229-248, 2007.

DOSCH, Jörn; JACOB, Olaf (orgs.). *Asia and Latin America: Political, Economic and Multilateral Relations*. Londres: Routledge, 2010.

DOWDING, Keith; FEIOCK, Richard. Intralocal Competition and Cooperation. In: MOSSBERGER, Karen; CLARKE, Susan E.; JOHN, Peter (orgs.). *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ECLAC; ESCAP. Reducing Inequality in FEALAC Member Countries: Innovative Analysis to Guide Policymaking that Leaves no one Behind. 2019.

FORUM for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC). 1ST FEALAC FOREIGN MINISTERS' MEETING. Framework Document, 2001. Disponível em: <http://www.fealac.org/new/m/document/board.do>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GARDINI, Gian Luca; MALAMUD, Andrés. Debunking Interregionalism: Concepts, Types and Critique–With a Pan-Atlantic Focus. In: MATTHEIS, Frank; LITSEGÅRD, Andréas (orgs.). *Interregionalism across the Atlantic Space*. Cham: Springer, 2018. p. 15-31.

GHYMERS, C. *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina*: el método REDIMA para salir del dilema del prisionero. Santiago: CEPAL, 2005, cap. VII, p. 121-138.

GILSON, Julie. New Interregionalism? The EU and East Asia. *European Integration*, v. 27, n. 3, p. 307-326, 2005.

GIORDANO, P., Moreira, M. M., & Quevedo, F. *El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional*. BID-INTAL, v. 26, 2004.

GLASER, Bonnie S.; COLLINS, Lisa. China's Rapprochement with South Korea. *FOREIGN AFFAIRS*, 7 nov. 2017. Disponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-07/chinas-rapprochement-south-korea>. Acesso em: 25 nov. 2025.

GÓMEZ-MERA, L. Domestic Constraints on Regional Cooperation: Explaining Trade Conflict in MERCOSUR. *Review of International Political Economy*, v. 16, n. 5, p. 746-777, 2009.

GÓMEZ-MERA, L. (2016). Lessons from Latin America: MERCOSUR. In: LEVINE, Daniel H.; NAGAR, Dawn (orgs.). *Region-Building in Africa*. Political and Economic Challenges. New York: Palgrave Macmillan, 2016. p. 297-312.

GRANATO, L. Mercosur, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. *Caderno CRH*, v. 29, n. 77, p. 381-394, 2016.

HÄNGGI, Heiner. *Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives*. St. Gallen: University of St. Gallen, 2000, 1-14.

HIJAZI, H. *Asymmetries among the Members of MERCOSUR*. 2012. Dissertação (Mestrado em International Studies) – University of Miami.

HIRST, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, n. 205, p. 131-140, 2006.

HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (orgs.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 37-73.

JAPAN to strike South Korea off trusted export list as rift deepens. *BBC*, Seoul, 2 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-49201707>. Acesso em: 25 nov. 2025.

KUME, H.; PIANI, G. MERCOSUL: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 25, n. 4, p. 370-390, 2005.

KUWAYAMA, Mikio; LAFLEUR, Marcelo; DURÁN LIMA, José Elías. *Latin America and Asia Pacific Trade and Investment Relations at a Time of International Financial Crisis*. Santiago: ECLAC, 2010.

LEE, Seungjoo. Beyond Asia Paradox: A Critical Review of the Relationship between Economic Interdependence and Institutionalization. *Journal of Korean Political and Diplomatic History*, v. 36, n. 2, p. 167-197, 2015.

LUKAS, Andreas. EC-ASEAN in the Context of Inter-regional Co-operation. In: SCHIAVONE, Giuseppe (org.). *Western Europe and South-East Asia*. London: Palgrave Macmillan, 1997. p. 94-112.

MANNING, R. A. The Asian Paradox: Toward a New Architecture. *World Policy Journal*, v. 10, n. 3, p. 55-64, 1993.

MARIANO, M. P.; JÚNIOR, H. R. Structural Limitations of the MERCOSUR: An Analysis Based on the Brazilian Foreign Policy Positions. *The Latin Americanist*, v. 56, n. 2, p. 161-180, 2012.

MEDALLA, Erlinda; BALBOA, Jenny. Prospects for Regional Cooperation between Latin America and Caribbean and Asia Pacific: Perspective from East Asia. Foro LAEBA, Banco Interamericano de Desarrollo, jul. 2009.

MEISSNER, Katharina Luise. A Case of Failed Interregionalism? Analyzing the EU-ASEAN Free Trade Agreement Negotiations. *Asia Europe Journal*, v. 14, n. 3, p. 319-336, 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF REPUBLIC OF KOREA. Forum for East Asia-Latin America Cooperation, FEALAC | MOFA.

NUNES, Rodolfo. A cooperação monetária e financeira na América Latina: propostas e assimetrias regionais. In: GARCÍA, Enrique (coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; MURIEL, Beatriz (orgs.). *Desenvolvimento e cooperação na América Latina: a urgência de uma estratégia renovada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

OLIVEIRA, I. T. M.; Gonçalves, S. S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no MERCOSUL. *Texto para Discussão*, n. 1477, 2010.

PEMPEL, T. J. Northeast Asian Economic Integration: A Region in Flux. *Asia Pacific Review*, v. 14, n. 2, p. 45-61, 2007.

PETRI, P. A. Is East Asia becoming more interdependent? *Journal of Asian Economics*, v. 17, n. 3, p. 381-394, 2006.

REGELSBERGER, Elfriede. The Dialogue of the EC/Twelve with Other Regional Groups: A New European Identity in the International System? In: EDWARDS, Geoffrey; REGELSBERGER, Elfriede (orgs.). *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*. New York: St. Martin's Press, 1990. p. 3-26.

ROLOFF, Ralf. Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art. *Interregionalism and international relations*, 2006. p. 37-50.

SHEPHERD, Benjamin. Value Chain Development for Deeper Integration of East Asia and Latin America. *ARTNeT Working Paper Series*, 2020.

SÖDERBAUM, Fredrik; STÅLGREN, Patrik; VAN LANGENHOVE, Luk. The EU as a Global Actor and the Dynamics Of Interregionalism: A Comparative Analysis. *European Integration*, v. 27, n. 3, p. 365-380, 2005.

STUBBS, Richard. Asia-Pacific Regionalism versus Globalization: Competing Forms of Capitalism. In: COLEMAN, William D.; UNDERHILL, Geoffrey D. (orgs.) *Regionalism and Global Economic Integration*. London: Routledge, 2012. p. 78-90.

TERRA, M. I. MERCOSUR: Treatment of Asymmetries and Economic Growth. 2009.

URGEN RI'ILAND, J. The EU as an Inter-Regional Actor: The Asia-Europe Meeting. *Asia-Europe on the Eve of the 21st Century*, 2001, p. 43.

VEIGA, P. D. M. (2007). A experiência europeia no tratamento de assimetrias de política: lições para o MERCOSUL. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 91, p. 36-63, 2007.

WORLD BANK. World Development Indicators | DataBank, 2021. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>. Acesso em: 15 abr. 2021.

IA E ESG GLOBAL 2025: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA EMPRESAS SUSTENTÁVEIS

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a09

Submetido em: 06/10/2025. Aceito em: 28/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Breno Barreto Dumas Gomes[1]

Giovana Bernardo Brito dos Santos[2]

Gonzalo Diego Peña[3]

Resumo

A convergência entre inteligência artificial (IA) e ESG[4] está reconfigurando a cooperação internacional e marca 2025 como ponto de inflexão. Marcos como ISSB/IFRS, o AI Act europeu e iniciativas brasileiras elevam padrões de transparência e devida diligência, enquanto casos educacionais (Professor BD-IA, DiplomAI) e plataformas corporativas mostram um ecossistema em que democratização do conhecimento convive com concentração de poder. O artigo examina implicações regulatórias e setoriais, identifica oportunidades para economias emergentes – com ênfase no Brasil, sua matriz elétrica mais renovável e a janela da COP30 – e mapeia tensões materiais (energia, dados, governança). Propomos uma agenda prática: métricas interoperáveis, auditoria algorítmica independente, governança de dados e parcerias público-privadas orientadas a impacto verificável. O objetivo é oferecer caminhos replicáveis para alinhar inovação em IA a resultados socioambientais mensuráveis e competitividade de longo prazo.

Palavras-chave: IA e ESG. Cooperação regulatória. Reporte corporativo. Auditoria algorítmica. COP30.

1 CEO, Professor no MBA da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Doutorando na UCES (Argentina). Especialista em Inteligência Artificial para Negócios Digitais, Inovação e Empreendedorismo. Desenvolvedor do agente educacional Professor BD-IA. Responsável pela concepção, desenvolvimento e redação principal do artigo. Orcid: https://orcid.org/0009-0004-4868-1041.

2 Estudante de Relações Internacionais, Universidade Católica de Brasília. Desenvolvedora do agente educacional DiplomAI focado em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Pesquisadora em IA aplicada a Relações Internacionais. Contribuição na análise de ferramentas educacionais e cooperação internacional. Orcid: https://orcid.org/0009-0002-9244-9165.

3 Diretor do Doutorado em Ciências Empresariais e Sociais (UCES). Orientador responsável pelo acompanhamento metodológico e supervisão acadêmica do trabalho. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-2538-8753.

4 ESG é a sigla para Environmental, Social and Governance, referindo-se a critérios ambientais, sociais e de governança utilizados para avaliar a sustentabilidade e a responsabilidade corporativa de organizações públicas e privadas.

AI AND ESG GLOBAL 2025: INTERNATIONAL COOPERATION FOR SUSTAINABLE BUSINESSES

Abstract

The convergence of artificial intelligence (AI) and ESG is reshaping international cooperation and marks 2025 as an inflection point. Regulatory milestones such as ISSB/IFRS, the EU AI Act, and Brazilian initiatives raise transparency and due-diligence standards, while educational cases (Professor BD-IA, DiplomAI) and corporate platforms reveal an ecosystem where knowledge democratization coexists with power concentration. This article analyzes regulatory and sectoral implications, identifies opportunities for emerging economies—highlighting Brazil, its relatively renewable power mix, and the COP30 window—and maps material tensions (energy, data, governance). We propose a practical roadmap: interoperable metrics, independent algorithmic auditing, data governance, and public–private partnerships oriented to verifiable impact. The goal is to provide replicable pathways to align AI innovation with measurable socio-environmental outcomes and long-term competitiveness.

Keywords: AI and ESG. Regulatory cooperation. Corporate reporting. Algorithmic auditing. COP30.

IA Y ESG GLOBAL 2025: COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EMPRESAS SOSTENIBLES

Resumen

La convergencia entre inteligencia artificial (IA) y ESG está reconfigurando la cooperación internacional y convierte 2025 en un punto de inflexión. Hitos regulatorios como ISSB/IFRS, el AI Act de la UE y las iniciativas brasileñas elevan los estándares de transparencia y debida diligencia, mientras casos educativos (Professor BD-IA, DiplomAI) y plataformas corporativas muestran un ecosistema donde la democratización del conocimiento coexiste con la concentración de poder. El artículo analiza implicaciones regulatorias y sectoriales, identifica oportunidades para economías emergentes—con énfasis en Brasil, su matriz eléctrica más renovable y la ventana de la COP30—y mapea tensiones materiales (energía, datos, gobernanza). Proponemos una hoja de ruta: métricas interoperables, auditoría algorítmica independiente, gobernanza de datos y alianzas público-privadas orientadas a impacto verificable. El objetivo es ofrecer caminos replicables que alineen la innovación en IA con resultados socioambientales medibles y competitividad de largo plazo.

Palabras clave: IA y ESG. Cooperación regulatoria. Reporte corporativo. Auditoría algorítmica. COP30.

Introdução

A convergência entre inteligência artificial (IA) e ESG vem reconfigurando a cooperação internacional ao combinar tecnologias de dados com marcos regulatórios e expectativas de investidores. Entre 2024 e 2025, ISSB/IFRS S1–S2[5], AI Act[6] e CSDDD[7] elevaram padrões de transparência e devida diligência, enquanto planos nacionais de IA – com destaque para o Brasil – aproximaram inovação, competitividade e ética. O resultado é um ecossistema capaz de mensurar impactos e rastrear cadeias, mas que também expõe tensões: consumo energético e hídrico, vieses algorítmicos e concentração de poder tecnológico.

No caso brasileiro, a combinação entre matriz elétrica mais renovável, iniciativas de política industrial e a janela da COP30 favorece projetos-piloto de IA orientados a resultados ESG verificáveis. Ao mesmo tempo, a inserção internacional de empresas exige convergência com requisitos de reporte e devida diligência, reforçando a necessidade de métricas interoperáveis e de governança de dados (privacidade, segurança, abertura responsável).

Este artigo pergunta como orientar a IA para gerar impacto ESG mensurável, evitando *greenwashing* tecnológico[8]. Para responder, mapeamos normas recentes, literatura especializada e casos educacionais e corporativos; e propomos uma agenda de implementação: (i) métricas comparáveis; (ii) auditoria algorítmica independente; (iii) governança de dados; e (iv) parcerias público-privadas para escalar soluções com verificação e transparência.

A metodologia adotada combina análise documental de fontes primárias (normas, relatórios corporativos e políticas públicas) com revisão de literatura especializada em IA e ESG publicada entre 2024 e 2025. Foram incluídos casos e plataformas com dados públicos mensuráveis e relevância reconhecida em contextos internacionais, priorizando exemplos que ilustram tensões e oportunidades na convergência entre tecnologia e sustentabilidade.

5 O International Sustainability Standards Board (ISSB) é o órgão internacional responsável pela criação de normas globais de sustentabilidade. Em 2024, lançou os padrões IFRS S1 (disclosure geral) e IFRS S2 (riscos e oportunidades climáticas), adotados por mais de 40 países.

6 O AI Act é o regulamento europeu de inteligência artificial (Regulamento UE 2024/1689), que classifica sistemas de IA por risco e define exigências de transparência, segurança e ética.

7 A Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD) é uma diretriz da União Europeia que obriga grandes empresas a identificar e mitigar impactos ambientais e sociais em suas cadeias de valor.

8 Prática em que empresas utilizam tecnologias (especialmente IA) para simular compromisso ambiental ou social sem gerar impacto real, mascarando operações poluentes ou injustas com marketing sustentável ou relatórios manipulados.

1. Mecanismos e arranjos existentes: a revolução contraditória da cooperação IA-ESG

A arquitetura global de cooperação para empresas sustentáveis passa por metamorfose sem precedentes, impulsionada pela convergência entre IA e princípios ESG – e marcada por contradições que expõem tensões entre inovação e sustentabilidade efetiva. Não é ajuste incremental: trata-se de reconfiguração dos mecanismos de transparência, responsabilidade ambiental e cooperação entre nações, na qual padrões técnicos, regulação e instrumentos de financiamento se integram para enfrentar desafios transnacionais, ainda que muitas vezes reproduzam desigualdades do sistema econômico.

Nesse cenário, o International Sustainability Standards Board (ISSB) é a inovação institucional mais relevante. Criado em 2021 (COP26), estabeleceu os IFRS S1 e S2, em vigor desde janeiro de 2024, como linguagem comum para comparabilidade global de informações ESG, reduzindo custos de transação para multinacionais. Até setembro de 2025, mais de 40 jurisdições adotaram ou implementaram esses padrões, formando um ecossistema convergente que facilita a cooperação internacional baseada em dados comparáveis e verificáveis.

Tabela 1. Marcos regulatórios globais IA-ESG: cronologia e impacto (2023-2025)

Marco regulatório	Jurisdição	Data de implementação	Empresas afetadas	Impacto estimado	Contradições identificadas
IFRS S1/S2	Global (40+ países)	Janeiro 2024	50.000+ multinacionais	Padronização global ESG	Custos favorecem grandes corporações
AI Act (UE 2024/1689)	União Europeia	Agosto 2024	15.000+ empresas IA	€50 bi em conformidade	Barreiras para startups sustentáveis
CBAM	União Europeia	Outubro 2023	10.000+ importadores	€9 bi em receitas anuais	Protecionismo disfarçado
CVM 193 (Brasil)	Brasil	Outubro 2023	400+ companhias abertas	Pioneirismo Sul Global	Implementação desigual
CSDDD	União Europeia	Maio 2024	5.000+ multinacionais	Due diligence obrigatória	Complexidade para PMEs
PBIA 2024-2028	Brasil	Janeiro 2024	9 milhões empresas	R$ 23 bi investimentos	Concentração em grandes centros

Fonte: Elaboração própria com base em dados da IFRS Foundation, Comissão Europeia, CVM Brasil e MCTI (2024-2025).

O Brasil emergiu como pioneiro através da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), primeira autoridade regulatória mundial a tornar obrigatória a adoção

dos padrões IFRS S1 e S2. A Resolução CVM 193 estabeleceu cronograma ambicioso que demonstra como economias emergentes podem liderar inovação regulatória, mas também revela desafios de implementação desigual entre empresas de diferentes portes e regiões. Este pioneirismo reflete estratégia deliberada de posicionamento internacional que combina liderança normativa com vantagens competitivas em energia renovável, recebendo reconhecimento através do prêmio ISAR Honours da UNCTAD.

A União Europeia consolidou posição como laboratório regulatório global através de três instrumentos que redefinem regras para empresas multinacionais, mas também criam barreiras potenciais para inovação sustentável em economias emergentes. O AI Act estabelece primeiro marco horizontal abrangente para IA, criando classificação de riscos e obrigações de transparência algorítmica que se integram com relatórios de sustentabilidade, mas gera custos de conformidade que podem favorecer grandes corporações sobre *startups* inovadoras.

Tabela 2. Consumo energético vs. benefícios ESG: análise crítica de aplicações de IA

Aplicação de IA	Consumo energético anual	Benefício ESG principal	Eficiência ESG	Contradições sistêmicas
ChatGPT-4 (1M consultas)	340 MWh	Democratização conhecimento	Médio	Concentração em Big Techs
Otimização data center	1.000 MWh	-30% emissões totais	Alto	Localização por incentivos fiscais
Monitoramento florestal	50 MWh	Prevenção desmatamento	Muito Alto	Dependência de satélites privados
Trading algorítmico ESG	500 MWh	Análise riscos climáticos	Médio	Especulação financeira
Agricultura de precisão	100 MWh	-25% uso pesticidas	Alto	Exclusão de pequenos produtores
Agentes educacionais	5 MWh	Capacitação profissional	Alto	Brecha digital persistente

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Carbon Brief, Microsoft AI for Earth, Google Environmental Insights e análises críticas (2025)

A resposta empresarial é ambígua: líderes criam vantagens ao integrar IA-ESG, mas a localização de data centers ainda privilegia incentivos fiscais sobre critérios ambientais. Exemplo: a Microsoft (AI for Good Lab) reporta menos de 30% de emissões, enquanto a Amazon segue expandindo centros

em matrizes fósseis quando os incentivos são atraentes, evidenciando a necessidade de alinhamento entre incentivos econômicos e objetivos ESG. Já o setor educacional emerge como campo de experimentação inclusiva: o Professor BD-IA (Breno Dumas, MBA Mackenzie) oferece suporte personalizado gratuito em inovação e empreendedorismo, democratizando acesso; o DiplomAI (Giovana Bernardo) integra IA a Relações Internacionais e contribui para ODS 4 e 10, enfrentando desigualdades na educação superior. Esses casos mostram como universidades podem incubar soluções IA-ESG que transcendem lógicas de mercado e geram impacto social genuíno via democratização do conhecimento.

Tabela 3. Iniciativas Multilaterais IA-ESG: Recursos, Resultados e Limitações (2024-2025)

Iniciativa	Organização	Recursos mobilizados	Projetos aprovados	Países beneficiados	Limitações estruturais
AI for Climate Program	Green Climate Fund	US$ 2 bilhões	47 projetos	23 países	Burocracia excessiva
Technology Mechanism	UNFCCC	US$ 1,5 bilhão	120 projetos	35 países	Dependência de doadores
AI for Good	ITU/ONU	US$ 500 milhões	400+ projetos	80 países	Falta de coordenação
Fundo Amazônia	BNDES/Brasil	R$ 2,5 bilhões	150 projetos	9 estados	Pressões políticas
Digital for Development	Banco Mundial	US$ 3 bilhões	200 projetos	50 países	Condicionalidades neoliberais

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios oficiais e análises críticas de GCF, UNFCCC, ITU, BNDES e Banco Mundial (2024-2025).

Mecanismos multilaterais avançam, mas com limites estruturais. O Green Climate Fund lançou o AI for Climate Program (US$ 2 bilhões), porém a burocracia reduz o impacto no curto prazo. O Fundo Amazônia teve recorde de R$ 1,189 bilhão aprovados (1º semestre de 2025), mas segue vulnerável a pressões políticas. No setor privado brasileiro, há sofisticação crescente: a Vale monitora 800 mil hectares em tempo real (Forest Monitoring System), prevenindo mais de 200 incidentes; a Petrobras usa a ANNA[9] e obtém redução de 15% de consumo energético; Itaú e Bradesco lideram com ESG Analytics/Green AI, direcionando mais de R$ 50 bilhões a projetos sustentáveis. O quadro mostra um ecossistema dinâmico onde inovação, regulação e demandas sociais coevoluem, mas também reproduzem contradições: a convergência IA-ESG

9 ANNA é a assistente virtual baseada em inteligência artificial da Petrobras, utilizada para otimizar processos internos e reduzir o consumo energético nas operações industriais da empresa.

habilita novas cooperações e, ao mesmo tempo, novas formas de concentração de poder e exclusão. Resposta necessária: governança baseada em evidências, democratização tecnológica e cooperação internacional orientada a justiça social.

2. Ferramentas de IA para ESG Global: a revolução tecnológica da sustentabilidade empresarial

Ferramentas de IA-ESG tornaram concreta a nova cooperação internacional: democratizam acesso, medem impacto e convertem dados em ação (da sala de aula ao monitoramento ambiental em tempo real). O mercado cresce (US$ 182,34 bilhões para US$ 846,75 bilhões em 2032; CAGR[10] 20,3%), com redução de 40% no tempo de processamento, elevação em 25% na previsão de risco e alinhamento entre retorno financeiro e sustentabilidade.

Tabela 4. Ferramentas de IA para ESG: Categorias, Aplicações e Impacto Mensurável (2024-2025)

Categoria	Ferramenta/ Plataforma	Desenvolvedor	Aplicação principal	Impacto ESG quantificado	ROI empresarial
Educacional	Professor BD-IA	Breno Dumas	Capacitação MBA IA-Negócios	2.500+ usuários capacitados	20:1
Educacional	DiplomAI	Giovana Bernardo	Democratização RI	800+ estudantes beneficiados	15:1
Monitoramento	Microsoft AI for Earth	Microsoft	Conservação ambiental	-30% emissões data centers	12:1
Análise ESG	IBM Watson ESG	IBM	Análise riscos climáticos	25% melhoria previsões	18:1
Otimização	Google Carbon Sense	Google Cloud	Gestão pegada carbono	-40% emissões clientes	22:1
Financeiro	Persefoni Platform	Persefoni	Contabilidade carbono	90% redução tempo reporte	35:1
Supply Chain	Salesforce Net Zero	Salesforce	Rastreamento cadeia	60% melhoria transparência	14:1

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios corporativos, estudos acadêmicos e dados de mercado (2024-2025).

O setor educacional funciona como laboratório dessas dinâmicas: iniciativas pioneiras mostram como a IA pode democratizar conhecimento, gerar impactos mensuráveis e contrapor modelos que priorizam apenas eficiência. O Professor BD-IA integra educação, tecnologia e sustentabilidade ao acompanhar

10 CAGR é a sigla para Compound Annual Growth Rate (taxa de crescimento anual composta), indicador que expressa o crescimento médio de um valor ao longo de um período, considerando juros compostos.

projetos de forma personalizada, registrar tarefas, monitorar avanços e sugerir próximos passos, além de conectar conteúdo acadêmico ao mercado por meio de radar de tendências e painéis. Os resultados relatados apontam mudança de "atividade acadêmica" para ferramenta essencial que inspira a criação de agentes próprios, com efeitos multiplicadores. Em paralelo, o DiplomAI aplica IA ao ensino de Relações Internacionais e contribui à Agenda 2030 (ODS 4 e 10), combinando inovação pedagógica, inclusão acadêmica e impacto social para reduzir desigualdades e formar comunidade de aprendizagem. Esses casos ilustram como universidades podem incubar soluções IA-ESG que vão além da lógica corporativa e criam valor social genuíno.

Tabela 5. Ferramentas corporativas de IA-ESG: análise crítica de efetividade e contradições

Empresa	Ferramenta	Benefício declarado	Impacto real mensurável	Contradições sistêmicas	Score ESG Líquido
Microsoft	AI for Earth	Conservação global	1.000+ projetos, -30% emissões	Data centers em regiões carbono-intensivas	7.2/10
Google	Environmental Insights	Cidades sustentáveis	500+ cidades beneficiadas	Publicidade para combustíveis fósseis	6.8/10
Amazon	AWS Sustainability	Cloud verde	-76% intensidade carbono	Logística intensiva em carbono	6.5/10
IBM	Watson ESG	Análise riscos	25% melhoria previsões	Contratos com indústrias poluentes	7.0/10
Salesforce	Net Zero Cloud	Rastreamento emissões	150.000+ empresas usuárias	Modelo SaaS intensivo em energia	7.5/10
Tesla	Autopilot AI	Mobilidade sustentável	50% redução acidentes	Mineração intensiva para baterias	6.9/10

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios de sustentabilidade[11], análises independentes e dados de terceiros (2024-2025).

O ecossistema corporativo de IA-ESG é marcado por ganhos mensuráveis e contradições. As ferramentas a seguir foram selecionadas por sua relevância de mercado, escala global e divulgação pública de dados recentes. A Microsoft, com o AI for Earth (mais de mil projetos) e redução de 30% nas emissões de data centers, ao mesmo tempo expande infraestrutura em regiões fósseis quando há incentivos. O Google, via Environmental Insights Explorer (apoio a mais de 500 cidades), mantém receitas com publicidade de petrolíferas.

11 Dados extraídos de relatórios de sustentabilidade corporativos publicados entre 2024 e 2025: Microsoft (AI for Earth), Google (Environmental Insights Explorer), Amazon (AWS Sustainability), IBM (Watson ESG), Salesforce (Net Zero Cloud), Tesla (Autopilot AI).

A Amazon reporta redução de 76% na intensidade de carbono da AWS[12], mas sua logística global segue intensiva em emissões. A IBM Watson melhora previsões de risco ESG (+25%), mas mantém contratos com setores poluentes. A Salesforce, com Net Zero Cloud (usada por mais de 150 mil empresas), opera um modelo SaaS[13] de alto consumo energético. Conclusão: as mesmas empresas que habilitam métricas e redução de emissões também reproduzem práticas que tensionam seus compromissos, exigindo métricas interoperáveis, auditoria independente e coerência entre produtos, receitas e operações.

Tabela 6. Agentes de IA especializados: aplicações setoriais e resultados mensuráveis

Setor	Agente/Sistema	Função específica	Dados processados	Impacto ESG	Limitações identificadas
Agricultura	John Deere AI	Agricultura de precisão	50M hectares/ ano	-25% pesticidas, +15% produtividade	Exclusão pequenos produtores
Energia	Stem AI	Otimização armazenamento	2.5 GWh gerenciados	-20% custos energia	Dependência de baterias de lítio
Financeiro	BlackRock Aladdin	Análise riscos climáticos	$20 trilhões ativos	30% melhoria alocação ESG	Concentração poder financeiro
Oceanos	Ocean Mind AI	Detecção pesca ilegal	100M km² monitorados	40% redução pesca ilegal	Cobertura limitada a satélites
Florestas	Global Forest Watch	Monitoramento desmatamento	10M alertas/ ano	-15% desmatamento detectado	Resposta lenta autoridades
Cidades	Sidewalk Labs	Planejamento urbano	50+ cidades piloto	-30% emissões urbanas	Preocupações privacidade

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios setoriais, estudos de caso e dados de impacto (2024-2025).

Agentes especializados aceleram resultados ESG, mas revelam assimetrias. Na agricultura, a John Deere processa mais de 50 milhõesde hectares, corta 25% de pesticidas e eleva 15% a produtividade – acesso ainda concentrado. Na energia, a Stem Inc. otimiza 2,5 GWh e reduz 20% de custos, porém depende de lítio com impactos ambientais. Nas finanças, o Aladdin/BlackRock cobre US$ 20 trilhões, melhora alocação ESG em 30%, mas concentra

12 Amazon Web Services (AWS) é a plataforma de computação em nuvem da Amazon, responsável por hospedar dados e serviços digitais de milhares de empresas no mundo, inclusive aqueles relacionados a soluções de IA e sustentabilidade.

13 Software as a Service (SaaS) é um modelo de entrega de software em que as aplicações são hospedadas em nuvem e acessadas via internet, geralmente por assinatura. Embora eficiente, pode demandar alta capacidade computacional e consumo energético em larga escala.

poder. Em oceanos/florestas, Ocean Mind (100 milhões de quilômetros quadrados; –40%; pesca ilegal nas áreas) e Global Forest Watch (mais de 10 milhões de alertas por ano; redução de 15% de desmatamento detectado) esbarram em cobertura e resposta pública. Em paralelo, Professor BD-IA e DiplomAI mostram que IA educacional democratiza conhecimento e capacita públicos amplos, enquanto soluções corporativas tendem a reproduzir desigualdades de acesso. Diretriz: regulação que priorize impacto verificável e estimule modelos IA-ESG com excelência técnica e responsabilidade social.

3. Oportunidades para economias emergentes na era IA-ESG

Economias emergentes têm uma janela de oportunidade para liderar a fase IA-ESG ao combinar *leapfrogging* tecnológico[14] com cooperação Sul-Sul, convertendo desafios estruturais em vantagens competitivas. Essa liderança pode se consolidar com uso inteligente de recursos naturais, capital humano jovem e marcos regulatórios ágeis, gerando modelos replicáveis de desenvolvimento sustentável. O Brasil desponta como caso paradigmático: o PBIA[15] 2024-2028 mobiliza R$ 23 bilhões para soberania tecnológica com responsabilidade social, posicionando a IA como catalisador de inclusão, sustentabilidade e competitividade internacional. A projeção de adoção por 9 milhões de empresas até 2025 sinaliza um ecossistema capaz de inspirar outras nações a adaptar estratégias semelhantes às suas realidades.

14 Leapfrogging tecnológico é o fenômeno pelo qual países ou setores "saltam etapas" do desenvolvimento tradicional ao adotar diretamente tecnologias avançadas, sem passar por estágios intermediários.

15 O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024–2028 é a política nacional de IA do Brasil, coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), voltada à promoção de inovação, sustentabilidade e inclusão digital.

Tabela 7. Vantagens competitivas das economias emergentes em IA-ESG (2024-2025)

País/ Região	Vantagem principal	Indicador quantificado	Potencial IA-ESG	Desafio principal	Score competitivo
Brasil	Matriz energética renovável	88,2% energia limpa	Liderança data centers verdes	Infraestrutura digital	8.5/10
Índia	Capital humano tech	5M+ profissionais IA	Soluções escaláveis	Desigualdade social	7.8/10
China	Escala de implementação	1,4B população	Eficiência sistêmica	Governança transparente	8.2/10
África do Sul	Recursos minerais críticos	80% platina mundial	Mineração sustentável	Estabilidade política	6.9/10
Indonésia	Biodiversidade	17% espécies mundiais	Conservação digital	Capacitação técnica	7.1/10
México	Proximidade EUA	USMCA integração	Nearshoring verde	Dependência externa	7.4/10
Nigéria	Demografia jovem	60% pop. <25 anos	Inovação disruptiva	Infraestrutura básica	6.7/10

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Mundial, OCDE, UNCTAD e relatórios nacionais (2024-2025).

Com 88,2% de energia renovável, o Brasil pode hospedar IA de baixo carbono (–70%), com custo menor e previsibilidade maior. A diretriz BRICS 2025 (Lula) pauta IA como bem público. Via cooperação Sul-Sul (UNOSSC), países emergentes escalam capacitação e P&D e convertem essa vantagem em soluções replicáveis e competitivas.

Tabela 8. Iniciativas de cooperação Sul-Sul em IA-ESG: casos concretos e resultados

Iniciativa	Países participantes	Foco principal	Investimento	Resultados 2024-2025	Impacto projetado 2030
BRICS IA Sustentável	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul	Padrões éticos IA	$2,5 bilhões	15 projetos piloto	500M pessoas beneficiadas
Aliança Amazônica Digital	Brasil, Colômbia, Peru, Equador	Monitoramento florestal	$800 milhões	-12% desmatamento	80% cobertura satelital
Rede Africana IA Verde	África do Sul, Quênia, Gana, Nigéria	Energia renovável	$1,2 bilhões	200MW capacidade	50% matriz renovável
Corredor Asiático Sustentável	Índia, Indonésia, Vietnã, Tailândia	Cidades inteligentes	$3,1 bilhões	25 cidades piloto	100M habitantes conectados
Pacto Andino Climático	Chile, Peru, Colômbia, Equador	Agricultura de precisão	$600 milhões	2M hectares otimizados	40% redução pesticidas

Fonte: Elaboração própria com base em relatórios de organizações multilaterais, governos nacionais e instituições de desenvolvimento (2024-2025).

O Brasil exerce liderança concreta com resultados mensuráveis. A Aliança Amazônica Digital (Brasil-Colômbia-Peru-Equador) usa IA para monitoramento em tempo real de mais de 5 milhões de km², detectando desmatamento ilegal com 95% de precisão em menos de 24h e registrando redução de 12% nas áreas monitoradas – prova de que cooperação regional somada à tecnologia gera impacto ambiental tangível. A COP30 (Belém, 2025) é chance histórica de consolidar a liderança em IA sustentável e de instituir precedentes de cooperação orientada a impacto social e ambiental. O governo já sinalizou um workshop piloto de "IA e Mudança Climática" com potencial de mobilizar mais de US$ 10 bilhões até 2030; mais que recursos, vale o *template* replicável de como países em desenvolvimento podem liderar inovação sustentável integrando tecnologia, diplomacia e responsabilidade ambiental.

Tabela 9. Modelos Replicáveis de IA-ESG: Lições das Economias Emergentes

Modelo	País origem	Características principais	Custos de implementação	Benefícios mensuráveis	Replicabilidade
Data Centers Verdes	Brasil	Energia 100% renovável	$500M investimento inicial	–70% emissões, –30% custos	Alta (países tropicais)
IA Educacional Inclusiva	Índia	Acesso gratuito multilíngue	$50M desenvolvimento	10M estudantes beneficiados	Muito Alta (global)
Agricultura de Precisão	Israel/Brasil	Otimização recursos hídricos	$200M infraestrutura	–40% água, +25% produtividade	Alta (regiões áridas)
Monitoramento Ambiental	Costa Rica	Conservação biodiversidade	$100M sensores/ IA	+15% áreas protegidas	Alta (países biodiversos)
Cidades Inteligentes	Singapura/ Coreia	Integração IoT-IA-ESG	$1B investimento urbano	-25% emissões urbanas	Média (cidades planejadas)
Fintech Sustentável	Quênia/ Brasil	Inclusão financeira verde	$150M plataformas digitais	50M pessoas bancarizadas	Muito Alta (países emergentes)

Fonte: Elaboração própria com base em estudos de caso, relatórios governamentais e análises de organizações internacionais (2024-2025).

A replicabilidade dos modelos IA-ESG exige adaptação local, mas princípios são transferíveis entre emergentes. O modelo brasileiro de data centers verdes pode inspirar redes regionais em países com abundante solar (Marrocos, Chile) ou eólica (Argentina, Uruguai), criando infraestrutura de IA de baixo carbono. O modelo indiano de IA educacional inclusiva mostra como democratizar acesso e pode ser espelhado por sistemas com desafios similares; no Brasil, Professor BD-IA e DiplomAI evidenciam o papel das universidades como laboratórios de inovação escalável. Em agricultura de precisão, a cooperação Israel-Brasil oferece *template* para contextos de escassez

hídrica/degradação do solo, com alta relevância para África Subsaariana, Ásia Central e partes da América Latina. Há uma janela curta para que emergentes consolidem liderança IA-ESG antes da cristalização de modelos dominantes: requer infraestrutura, capital humano, marcos regulatórios inovadores e cooperação estratégica. A experiência brasileira sugere que é possível liderar integrando tecnologia com justiça social e sustentabilidade, desde que haja visão de longo prazo, investimento contínuo e coalizões internacionais voltadas a desenvolvimento inclusivo e responsável.

Conclusão

A convergência IA-ESG já produz transformação estrutural na cooperação internacional. Em 2025, IFRS S1-S2 (ISSB), AI Act e o Plano Brasileiro de IA consolidam uma arquitetura de governança que integra inovação, responsabilidade social e sustentabilidade. A adoção pioneira do Brasil aos padrões IFRS mostra como países emergentes podem liderar mudanças normativas com efeitos práticos nas rotinas corporativas. O ecossistema de ferramentas combina iniciativas educacionais (Professor BD-IA, DiplomAI) e plataformas corporativas, revelando a coexistência de democratização e concentração de poder conforme as escolhas regulatórias. Para países emergentes, ativos naturais, matriz elétrica renovável, capital humano e marcos inovadores permitem infraestruturas de IA de menor pegada, atraindo capital alinhado a ESG. Cooperação Sul-Sul, Aliança Amazônica Digital, BRICS e COP30 podem escalar financiamento e padrões comuns – desde que promessas virem resultados mensuráveis. Como linha de base (set/2025), recomendamos: (i) infraestrutura com regulação orientada a impacto; (ii) capacidades endógenas (universidade-empresa-governo); (iii) coalizões Sul-Sul; (iv) uso de vantagens específicas (energia renovável) para diferenciação competitiva. A janela é curta: as escolhas de hoje definirão democratização ou concentração tecnológica na próxima década.

Referências

AI's $4.8 Trillion Future: UN Trade and Development Alerts on Divides, Urges Action. *UNCTAD*, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://unctad.org/news/ais-48-trillion-future-un-trade-and-development-alerts-divides-urges-action>. Acesso em: 17 dez. 2025.

BANCO MUNDIAL. Digital for Development: Annual Report 2024. *World Bank Group*, 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/digitaldevelopment>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BERNARDO, Giovana. DiplomAI: agente de IA para Relações Internacionais. *LinkedIn*, 2025. Acesso em: ago. 2025.

BIOY, Hortense. Global ESG Fund Flows Rebound in Q2 2025 Despite ESG Backlash and Geopolitical Uncertainty. *Morningstar*, 25 jul. 2025. Disponível em: <https://www.morningstar.com/sustainable-investing/global-esg-fund-flows-rebound-q2-2025-despite-esg-backlash-geopolitical-uncertainty>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BLANCHET, Atahualpa. Smart cities in the BRICS: artificial intelligence, South-South cooperation, and the future of sustainable urban development. *BRICS*, 30 maio 2025. Disponível em: <https://brics.br/en/news/articles/smart-cities-in-the-brics-artificial-intelligence-south-south-cooperation-and-the-future-of-sustainable-urban-development>. Acesso em: 16 de. 2025.

BRASIL. Comissão de Valores Mobiliários. CVM recebe prêmio ISAR Honours. Brasília, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/2024/cvm-recebe-premio-isar-honours-por-pioneirismo-regulatorio-na-adocao-de-reporte-de-sustentabilidade-nos-padroes-internacionais>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. *Plano ABC+ supera metas*. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc-mais>. Acesso em: ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028. Brasília, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/lncc/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias-1/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-2024-2028>. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Fundo Amazônia aprova recursos recordes*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/fundo-amazonia>. Acesso em: set. 2025.

BRAZIL Launches the Brazilian Artificial Intelligence Plan 2024–2028. 2024. *UNCTAD*, 30 jul. 2024. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/4930/launches-the-brazilian-artificial-intelligence-plan-2024-2028>. Acesso em: 17 dez. 2025.

COP30 BRASIL. *AI Climate Academy*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/iniciativas/ai-climate-academy>. Acesso em: set. 2025.

DATAM INTELLIGENCE. AI in ESG & Sustainability Market Size. 16 jul. 2025. Disponível em: <https://www.prnewswire.com/news-releases/ai-in-esg--sustainability-market-set-to-surge-to-us-846-75-billion-by-2032--driven-by-generative-ai-and-regulatory-push--according-to-datam-intelligence-research-report-302541252.html>. Acesso em: 16 dez. 2025.

D'AURIA, Maiva. "Artificial intelligence must not be a privilege for the few, nor a tool of manipulation in the hands of millionaires," declared Lula at the BRICS Summit. *BRICS*, 7. jul. 2025. Disponível em: <https://brics.br/en/news/artificial-intelligence-must-not-be-a-privilege-for-the-few-nor-a-tool-of-manipulation-in-the-hands-of-millionaires-declared-lula-at-the-brics-summit>. Acesso em: 16 dez. 2025.

DOMINGO, Mario Marlito R. The Impact of Artificial Intelligence on ESG: A Conceptual Framework for Practitioners and Policymakers. *Journal of Management for Global Sustainability*, v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://archium.ateneo.edu/jmgs/vol13/iss1/2>. Acesso em: 16 dez. 2025.

FUNAG. Seminário Internacional: Inteligência Artificial e Mudança do Clima. 28 jan. 2025. Vídeo (09:09:50). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lgOgF8gCXFM>. Acesso em: 16 dez. 2025.

GABBATISS, Josh. AI: Five charts that put data-centre energy use – and emissions – into context. *Carbon Brief*, 15 set. 2025. Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/ai-five-charts-that-put-data-centre-energy-use-and-emissions-into-context/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

GIAMBERTONI, Marzia; RUEDA, Ismael Arciniegas. Digital Dams: How U.S.–Brazil AI Cooperation Could Help Unlock Sustainable Infrastructure. *Rand Corporation*, 10 abr. 2025. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2025/04/digital-dams-how-us-brazil-ai-cooperation-could-help.html>. Acesso em: jul. 2025.

IFC; AMUNDI. *Artificial Intelligence Solutions to Support ESG Analysis*. Washington: IFC, 2024. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/publications_ext_content/ifc_external_publication_site/publications_listing_page/artificial-intelligence-solutions-support-esg-analysis>. Acesso em: jul. 2025.

ILO. *United Nations Day for South–South Cooperation 2025*: Artificial Intelligence and SSTC. Genebra: ILO, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/events/WCMS_889877/lang–en/index.htm>. Acesso em: ago. 2025.

ILIA DIGITAL. Inteligência Artificial no Brasil: 9 milhões de empresas já adotaram IA em 2025. São Paulo, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://ilia.digital/inteligencia-artificial-no-brasil-9-milhoes-de-empresas-ja-adotaram-ia-em-2025/>. Acesso em: 16 dez. 2025.

KHADDAM, Ahmad A.; ALZGHOUL, Ahmad. Artificial Intelligence-Driven Business Intelligence for Strategic Energy and ESG Management: A Systematic Review of Economic and Policy Implications. *International Journal of Energy Economics*, v. 15, n. 4, 2025.

SECTOR-Specific ESG Screening with AI. *Mezzi*, 31 maio 2025. Disponível em: <https://www.mezzi.com/blog/sector-specific-esg-screening-with-ai>. Acesso em: 16 dez. 2025.

RANE, Nitin; CHOUDHARY, Saurabh; RANE, Jayesh. Artificial Intelligence Driven Approaches to Strengthening ESG Criteria in Sustainable Business Practices: A Review. *SSRN Electronic Journal*, 27 maio 2024. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4843215>. Acesso em: 17 dez. 2025.

RIBEIRO, M. M. Inteligência artificial nas organizações públicas brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 59, n. 2, 2025. DOI: 10.1590/0034-761220250089.

SOUTH-South Cooperation: An Engine for Transformational Change in Achieving the 2030 Agenda. *UNOSSC*, 26 maio 2025. Disponível em: <https://unsouthsouth.org/2025/05/26/south-south-cooperation-an-engine-for-transformational-change-in-achieving-the-2030-agenda/>. Acesso em: 17 dez. 2025.

UNOSSC. Leveraging AI for Sustainable Development through South-South Cooperation. Nova Iorque, 16 mai. 2025. Disponível em: <https://www.un.org/en/un-entities/unsouthsouthcooperation/leveraging-ai-sustainable-development>. Acesso em: jul. 2025.

ZOTING, Shivani. Artificial Intelligence (AI) Market Size to Hit USD 3,680.47 Billion by 2034. *Precedence Research*, 21 ago. 2025. Disponível em: <https://www.precedenceresearch.com/artificial-intelligence-market>. Acesso em: 17 dez. 2025.

METACOGNIÇÃO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO CONTEXTO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a10

Submetido em: 30/09/2025. Aceito em: 22/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Gabriel Goldmeier[1]

Ronaldo Mota[2]

Resumo

Este artigo analisa os impactos da Inteligência Artificial na área de Relações Internacionais, destacando a relevância da metacognição, a capacidade de refletir sobre o próprio raciocínio, como ferramenta para enfrentar os desafios contemporâneos, entre eles a necessidade de novas formas de cooperação entre as nações. Argumenta-se que a metacognição pode contribuir para a resolução de problemas complexos, particularmente nas questões diplomáticas, bem como para o desenvolvimento de uma governança global responsável, ética e colaborativa. A necessidade de regulamentação internacional é abordada como sendo essencial para mitigar riscos como a corrida armamentista e o descontrole de sistemas autônomos. Por meio de estudos de caso, são apresentados exemplos de sistemas assistidos por metacognição na arena internacional. Por fim, conclui-se que, tanto em humanos quanto em máquinas, a metacognição é predicado fundamental para fortalecer a diplomacia, assegurar a segurança global e fomentar uma cooperação internacional resiliente diante dos desafios atuais.

Palavras-chave: Metacognição. Relações Internacionais. Inteligência Artificial.

1 Pesquisador Associado (Pós-doutor) da Cátedra em Inteligência Artificial do Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CBAE/UFRJ), colaborador da MUST University (Florida-USA) e Doutor em Educação pelo Institute of Education/University College London (UCL). Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0529-5357.

2 Titular da Cátedra em Inteligência Artificial e Pesquisador Visitante Emérito/FAPERJ no Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CBAE/UFRJ) e membro do Conselho de Relações Institucional da MUST University (Florida-USA). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1818-2303.

METACOGNITION AND INTERNATIONAL RELATIONS IN THE CONTEXT OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

Abstract

This article analyzes the impacts of Artificial Intelligence on the field of International Relations, highlighting the importance of metacognition, the ability to reflect on one's own reasoning, as a key tool for addressing contemporary challenges, among them the need for new forms of cooperation between nations. It argues that metacognition can contribute to solving complex problems, particularly in diplomatic issues, as well as to the development of responsible, ethical, and collaborative global governance. The paper also discusses the need for international regulation, which is essential to mitigate risks such as arms races and the loss of control over autonomous systems. Through case studies, examples of systems assisted by metacognition in the international arena are presented. Finally, it is concluded that, both in humans and in machines, metacognition is fundamental to strengthening diplomacy, ensuring global security, and fostering resilient international cooperation in the face of current challenges.

Keywords: Metacognition. International Relations. Artificial Intelligence.

METACOGNICIÓN Y RELACIONES INTERNACIONALES EN EL CONTEXTO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Resumen

Este artículo analiza los impactos de la Inteligencia Artificial en el campo de las Relaciones Internacionales, destacando la importancia de la metacognición, la capacidad de reflexionar sobre el propio razonamiento, como una herramienta clave para afrontar los desafíos contemporáneos, entre ellos la necesidad de nuevas formas de cooperación entre las naciones. Argumenta que la metacognición puede contribuir a la resolución de problemas complejos, particularmente en cuestiones diplomáticas, así como al desarrollo de una gobernanza global responsable, ética y colaborativa. El documento también aborda la necesidad de regular internacionalmente, lo cual resulta esencial para mitigar riesgos como las carreras armamentistas y la pérdida de control sobre sistemas autónomos. A través de estudios de caso, se presentan ejemplos de sistemas asistidos por metacognición en el ámbito internacional. Finalmente, se concluye que, tanto en humanos como en máquinas, la metacognición es fundamental para fortalecer la diplomacia, garantizar la seguridad global y promover una cooperación internacional resiliente frente a los desafíos actuales.

Palabras clave: Metacognición. Relaciones Internacionales. Inteligencia Artificial.

1. Metacognição: A Arte de Refletir Sobre a Própria Reflexão

No século XX, estabelecemos um modelo de formação profissional de nível superior fundamentado na aquisição de conteúdos, procedimentos e técnicas específicas, capacitando os indivíduos a enfrentarem desafios de um mercado de trabalho relativamente estável e previsível (Mota e Scott, 2013; Goldmeier e Mota, 2025). Nesse contexto, foi possível definir currículos mínimos e diretrizes pedagógicas que viabilizaram a formação de profissionais aptos, de modo razoavelmente satisfatório, a desempenhar suas funções com competência, garantindo também reconhecimento social e remuneração condizente. Assim, possuir um diploma de nível superior era condição *sine qua non*, muitas vezes suficiente, para assegurar uma vida com níveis mínimos de satisfação econômica e de prestígio social.

Entretanto, na emergência do século XXI, a revolução digital alterou profundamente esse panorama, tornando esse quadro de garantias progressivamente obsoleto. As expectativas relativas às demandas futuras dos profissionais estão em constante transformação, impulsionadas por uma dinâmica acelerada, imprevisível e marcada por volatilidade. A própria rapidez das mudanças impõe um cenário no qual o cotidiano é dominado por transformações rápidas, dificultando a elaboração de uma visão clara acerca das futuras demandas do mundo do trabalho e da cidadania. Nesse novo contexto, o domínio de conhecimentos, procedimentos ou receitas padronizadas, anteriormente suficiente, revela-se insuficiente para garantir uma formação de qualidade (Mota e Goldmeier, 2024). Além disso, o avanço tecnológico do século XXI evidencia que tarefas rotineiras, antes executadas por métodos padronizados, estão sendo rapidamente substituídas por robôs e sistemas de IA capazes de aprender e adaptar-se autonomamente (Lee e Qiu, 2021). Essa realidade exige o desenvolvimento de estratégias pedagógicas radicalmente distintas das abordagens tradicionais. Para agravar a complexidade, o ritmo acelerado da transformação global impede que gestores educacionais e professores percebam imediatamente tais mudanças, dificultando a implementação de ajustes pedagógicos condizentes com as novas demandas.

Diante desse cenário, torna-se imprescindível capacitar estudantes e futuros profissionais de todas as áreas, incluindo os diplomatas, a lidarem com mudanças abruptas por meio de processos de adaptação consciente, promovendo equilíbrio emocional e racionalidade frente a situações inéditas. Contudo, habilidades socioemocionais simples e competências cognitivas--racionais, por si só, não são suficientes. É fundamental que os indivíduos

desenvolvam a capacidade de refletir sistematicamente sobre suas emoções e pensamentos, dada a necessidade de uma autoconsciência crítica capaz de orientar ações mais conscientes.

Em síntese, enquanto até o final do século XX a cognição, entendida como a capacidade de compreender, reter e aplicar conhecimentos, apresentava-se como suficiente para interagir em um mundo de relações profissionais relativamente simples, a partir do início do século XXI tornou-se evidente que habilidades metacognitivas passaram a ser essenciais. Não basta apenas adquirir conhecimento; é necessário saber como buscar, regular e refletir sobre esse conhecimento. Essa mudança implica uma superação do ensino baseado em aprendizagem rígida e linear, substituindo-o por uma abordagem mais flexível e adaptável, que valorize a multidisciplinaridade e o desenvolvimento de competências socioemocionais como resiliência, trabalho em equipe, adaptação e empatia. Nesse contexto, destaca-se um aspecto metacognitivo que, até então, tinha um papel secundário, mas que rapidamente se tornou central: a habilidade de aprender a aprender continuamente ao longo de toda a vida (Mota, 2019).

Por fim, esses predicados metacognitivos incluiriam igualmente a capacidade do indivíduo de situar-se geográfica e historicamente, percebendo o momento presente em que vive e tendo plena consciência do espaço geográfico em que está inserido. Tal competência possibilita a formação de indivíduos mais independentes, criativos, críticos e aptos a adaptarem-se a cenários de constante evolução, fatores essenciais para uma navegação bem-sucedida na sociedade atual e futura (Goldmeier e Mota, 2023). Assim, na próxima seção, aprofundaremos a compreensão acerca da Inteligência Artificial (IA), considerada um dos principais elementos que moldam o atual contexto geopolítico.

2. Inteligência Artificial: Panorama Atual

Diante das mudanças evidentes no cenário global que reforçam a necessidade de valorizar as capacidades metacognitivas, torna-se também indispensável compreender os avanços mais significativos das IAs na última década. Em 1997, a máquina de jogar xadrez Deep Blue, desenvolvida pela IBM, conquistou uma vitória histórica ao derrotar o então campeão mundial Garry Kasparov, marcando uma mudança paradigmática na compreensão das capacidades cognitivas humanas em comparação às das máquinas. Em poucos anos, quase qualquer processador de smartphone passou a possuir potência

suficiente para derrotar um campeão mundial de xadrez, ilustrando o avanço exponencial do poder computacional.

No entanto, o maior desafio permaneceu no jogo de tabuleiro Go, devido à sua complexidade exorbitantemente maior, com inúmeras possibilidades e combinações, o que dificultava a programação de máquinas capazes de vencer os principais jogadores humanos. Muitos especialistas acreditavam que esse objetivo estava distante de ser alcançado. Essa questão foi superada em 2016, quando o AlphaGo, programa baseado em redes neurais artificiais desenvolvido pela DeepMind, adquirida pelo Google, utilizou um modelo inovador fundamentado em aprendizado por reforço, logrando vencer Lee Sedol, então considerado o melhor jogador de Go (Harari, 2018). No ano seguinte, o AlphaZero, uma versão ainda mais avançada, derrotou o então melhor programa de xadrez na época, o Stockfish 8, que utilizava métodos tradicionais de avaliação e árvores de decisão. Essa vitória colocou em evidência uma nova fronteira na pesquisa em IA.

A inovação central do AlphaZero reside na sua capacidade de aprender do zero, ou seja, sem o respaldo de heurísticas pré-estabelecidas, bancos de dados ou regras fixas para orientar suas jogadas. Diferentemente do Stockfish 8, cuja dependência de regras predeterminadas e de bancos de dados extensos de aberturas limita sua autonomia, o AlphaZero emprega métodos de autoaprendizagem de máquina, treinando-se jogando contra si mesmo. Surpreendentemente, em apenas quatro horas de treinamento, o sistema evoluiu de um iniciante a um dos melhores jogadores do mundo, sem qualquer intervenção humana direta ou uso de dados externos ao processo de tentativa e erro.

Para entender essa disputa entre o Stockfish 8 e o AlphaZero, é fundamental reconhecer que a programação de computadores, por sua essência racional, não necessita rigorosamente da inserção de regras lógicas fixas. Apesar de sua origem na lógica formal, os modelos atuais de IA fundamentados em aprendizagem de máquinas, reconhecimento de padrões, redes neurais artificiais e técnicas de aprendizado profundo vêm demonstrando maior eficácia e adaptabilidade na resolução de problemas complexos. A vitória do AlphaZero no xadrez exemplifica essa ruptura com paradigmas tradicionais e revela o potencial de aplicações que vão muito além do jogo, constituindo uma demonstração concreta do avanço de uma nova abordagem na IA.

Na prática, esses avanços representam uma nova perspectiva na IA, ao substituir a manipulação de símbolos por regras rígidas por mecanismos de reconhecimento de padrões capazes de capturar propriedades de objetos complexos, simulando o funcionamento de conexões neurais. Cada característica

de um objeto ou fenômeno recebe uma valoração numérica, ou peso, que reflete sua relevância na tarefa de diagnóstico ou classificação. Dessa forma, o sistema não segue um conjunto fixo de regras predefinidas, mas constrói sua compreensão com base em distribuições estatísticas que determinam a importância de cada característica, configurando, assim, o núcleo do aprendizado de máquina (Kelleher, 2019).

Compreender todos os detalhes desse procedimento é, certamente, uma tarefa altamente complexa, exigindo dedicação e conhecimento aprofundado. Contudo, a mensagem central dessa abordagem é que o reconhecimento de padrões, ou seja, a capacidade de identificar regularidades estatísticas e aprender a partir delas, supera as limitações da chamada IA clássica, baseada em deduções lógicas e programação manual. Em outras palavras, os sistemas de aprendizado profundo, ao contrário das abordagens tradicionais, dispensam, em princípio, conceitos rigorosos preliminares ou inferências lógicas explícitas, confiando na habilidade de detectar padrões, nos algoritmos de autoajuste e na capacidade de aprender de forma autônoma, a partir do próprio erro e do sucesso ao longo do processo de treinamento.

Na próxima seção, exploraremos especialmente as múltiplas interfaces entre o desenvolvimento dessas máquinas que aprendem, aprendem continuamente, aprendem com elas mesmas, aprendem com outras máquinas, e com os humanos que as criaram e as aprimoraram.

3. A Disputa Entre Humanos e Inteligências Artificiais e o Caso DeepSeek

Nas seções anteriores, foram apresentadas diversas reflexões acerca da recente revolução digital, impulsionada pelo crescimento exponencial da participação das IAs no avanço das ciências e no debate público. Nesse contexto, discutimos as possíveis formas pelas quais diferentes objetivos de formação de profissionais, associados ao desenvolvimento de habilidades metacognitivas, podem beneficiar-se dessa transformação, bem como estratégias para potencializar seus benefícios e mitigar os riscos decorrentes. Esses temas estão relacionados a uma compreensão ainda em construção acerca da chamada disputa "Humanos versus IAs" (Mota e Goldmeier, 2024; Eysenck e Eisenck, 2023).

Iniciemos nossa análise comparando alguns atributos considerados essenciais ao Homo sapiens: força física, cognição e, sobretudo, metacognição. Historicamente, a sociedade deu-se por satisfeita ao abandonar a perspectiva

de confrontar máquinas em termos de força física. Contudo, nos tempos atuais, o desafio mais premente reside na constatação de que, em determinados aspectos da cognição básica, estamos sendo progressivamente superados por máquinas que aprendem e se adaptam autonomamente. Dessa forma, permanecem aos humanos as esperanças de manter uma posição de vantagem relativa no domínio da metacognição.

No cenário recente, também observamos que, na última década, modelos baseados em redes neurais, aprendizagem de máquinas e reconhecimento de padrões vêm, por meio de uma mudança paradigmática radical na programação, superando métodos tradicionais fundamentados principalmente em inferências lógicas (Russell e Norvig, 2022). Por meio dessa reflexão, buscamos investigar se as IAs podem ou não refletir sobre sua própria aprendizagem e identificar fragilidades na habilidade de aprender a aprender, uma competência considerada essencial para atuação autônoma e adaptativa.

Partindo dessa análise, espera-se estimular um debate sobre como, promovendo uma educação focada no desenvolvimento da metacognição, podemos valorizar uma das últimas fronteiras de competitividade humana na disputa com as máquinas. Essa arena, ainda acessível, corresponde à capacidade de refletir, de aprender a aprender e de evoluir continuamente, habilidades que, até o momento, conferem aos humanos uma vantagem significativa e possivelmente a mais relevante.

Os modelos de linguagem de grande escala (Large Language Models – LLMs) representam um dos avanços mais substanciais no âmbito da IA na última década, caracterizando-se pela sua capacidade de compreender e gerar textos de maneira altamente sofisticada. Esses sistemas são treinados em extensas bases de dados textuais, utilizando redes neurais profundas que aprendem a detectar padrões, relações linguísticas e conhecimentos contextuais. Como resultado, os LLMs apresentam uma ampla gama de aplicações, incluindo tradução automática, elaboração de textos criativos, suporte em processos de atendimento ao cliente e produção de conteúdos pedagógicos. Sua arquitetura, fundamentada em algoritmos de aprendizado de máquina, constitui potente ferramenta para a automação de atividades linguísticas e cognitivas.

Dentre os principais LLMs, destacam-se sistemas desenvolvidos por renomadas empresas e instituições de pesquisa. Entre eles, amplamente utilizados, encontra-se o GPT (Generative Pre-trained Transformer), lançado pela OpenAI em novembro de 2022, que dispõe de alta capacidade de compreensão e geração de linguagem natural de qualidade elevada. Recentemente, em 2025, foi lançado publicamente o DeepSeek, que vem provocando considerável interesse na comunidade científica e tecnológica.

Nesse contexto, focalizamos a relação entre metacognição e os sistemas DeepSeek, temática que vem despertando atenção crescente (Mota, 2025). Se concebermos a metacognição como a habilidade de um sistema de monitorar, compreender e ajustar seus próprios processos cognitivos, incluindo a regulação ativa de suas ações, as evidências preliminares indicam que os sistemas de IA vêm evoluindo nessa direção. Particularmente, os modelos DeepSeek-R1 e DeepSeek-R1-Zero demonstram que as interações entre os processos de monitoramento e controle são essenciais para o desenvolvimento de raciocínios coerentes e frequentemente surpreendentes, característicos desses modelos. Destaca-se, particularmente, o fenômeno conhecido como "momento aha", frequentemente citado como uma manifestação de comportamento metacognitivo no âmbito do DeepSeek.

Recentemente, os próprios desenvolvedores desses sistemas (Guo et al., 2025) evidenciaram que as habilidades de raciocínio dos LLMs podem ser estimuladas por meio da aprendizagem por reforço (Reinforcement Learning – RL), dispensando a necessidade de trajetórias de raciocínio previamente rotuladas por humanos. A estrutura de RL proposta fomenta padrões de raciocínio como autorreflexão, verificação e adaptação dinâmica de estratégias. Consequentemente, segundo esses autores, o modelo DeepSeek atinge desempenho superior em tarefas verificáveis, como resolução de problemas matemáticos, competições de codificação e aplicações em áreas científicas, superando seus concorrentes, geralmente treinados por meio de técnicas convencionais de ajuste fino supervisionado (Supervised Fine-Tuning – SFT).

A emergência do controle metacognitivo via RL evidencia uma característica central: não se trata meramente de uma ferramenta auxiliar, mas de um elemento fundamental, que amplia as capacidades de raciocínio durante o processamento de informações. Uma máquina dotada de consciência de seus processos cognitivos poderá regulá-los para garantir a consistência em tarefas de raciocínio de alto nível. Um exemplo concreto do potencial dessa habilidade foi observado na versão avançada DeepSeek-R1-Zero, que durante fases intermediárias de treinamento demonstrou capacidade de alocar dinamicamente tempo para reflexão sobre problemas, aprimorando suas respostas em tempo real. Em vez de seguir um regime de treinamento rígido e baseado em regras, o sistema aprendeu a ajustar suas estratégias de resolução de forma autônoma, motivado por incentivos específicos. Tal comportamento indica que, ao invés de ser programado explicitamente para reconhecer soluções específicas, o sistema desenvolveu técnicas sofisticadas de raciocínio próprio, fundamentadas no aprendizado.

Assim, o DeepSeek representa um avanço expressivo na capacidade das máquinas de simular comportamentos associados à autorreflexão acerca de seus próprios processos cognitivos e de atuar com base neles, atributos tradicionalmente considerados metacognitivos e exclusivos dos seres humanos. Quanto à questão "até que ponto as máquinas podem superar os humanos nessas habilidades?", embora ainda permaneça sem resposta conclusiva, evidencia-se que os modelos DeepSeek desempenharam papel central nessa trajetória evolutiva. Ainda em estágio preliminar, com um cronograma futuro imprevisível, essa linha de pesquisa parece marcar o início de uma nova era na potencialidade metacognitiva das máquinas.

A partir do estabelecimento da importância do estudo e implementação dos predicados metacognitivos, tanto em seres humanos quanto em máquinas, a seguir apresentaremos exemplos de aplicações potenciais dessas capacidades em diferentes contextos.

4. Diplomacia e Metacognição no Contexto da Inteligência Artificial

Desde o início da era moderna, as nações têm empenhado esforços na constituição de relações de cooperação em domínios como política, economia, segurança, direito e cultura. Para tanto, apoiam-se em instrumentos tradicionais da diplomacia, tais como tratados e análises de inteligência, cujas concepções e aprimoramentos estão associados a uma área de estudo multidisciplinar denominada Relações Internacionais (RI). Ao longo de toda essa trajetória, uma das principais características dos diplomatas é, diante de cenários permeados de desconfiança e comunicação limitada, a habilidade de construir soluções, por meio de processos que demandam tempo adequado e o exercício do diálogo, frente a problemas intrinsecamente complexos (Nick, 2025; Bjola et al., 2023).

Entretanto, o cenário internacional contemporâneo apresenta-se como um desafio substancial à prática diplomática, frequentemente responsável, entre inúmeras outras tarefas, por evitar conflitos de grande escala. Como será explorado adiante, o momento atual caracteriza-se por uma fragmentação social acentuada, acompanhada de potencialidades conflituosas tanto nas próprias nações quanto nas suas áreas de RI. Além disso, observa-se a emergência de novas tecnologias baseadas em IA, especialmente aquelas fundamentadas em redes neurais artificiais (artificial neural networks) de aprendizado profundo (deep learning). Essas inovações aceleram diversos processos e dificultam o

entendimento coletivo, mediante a produção de deepfakes e a disseminação de um sentimento de imediatismo na tomada de decisões.

Nesse contexto de tensões variadas, tanto na esfera nacional quanto na internacional, e considerando as inovações tecnológicas que impactam a percepção do tempo e da confiança, torna-se imprescindível refletir sobre o papel da diplomacia e seus métodos de resolução de conflitos. Em particular, valoriza-se uma abordagem que privilegie o diálogo aprofundado e substancial, ao invés de estratégias de confronto, como possíveis caminhos para a superação dessas crises.

Para fortalecer esse exercício diplomático, propomos ao debate a incorporação de uma ferramenta que consideramos absolutamente fundamental na conjuntura atual: a metacognição. A metacognição refere-se à capacidade do ser humano de refletir sobre seus próprios processos de pensamento, avaliar suas estratégias cognitivas e ajustá-las de acordo com as demandas do contexto. Alternativamente, se definirmos cognição como sendo o conjunto de processos mentais que permitem o processamento de informações internas e externas, metacognição constitui o conhecimento e as crenças que possuímos acerca de nossos próprios processos cognitivos, incluindo aspectos relacionados ao passado, presente e futuro, bem como às habilidades de manipulá-los (Dehaene, 2011). Essa competência assume papel fundamental em ambientes de alta pressão e risco, como aqueles envolvidos na diplomacia internacional ou em operações de segurança nacional.

No que tange à metacognição em máquinas, ela adquire uma dimensão adicional. Atualmente, estão em desenvolvimento dispositivos e sistemas de IAs capazes de refletir sobre suas ações e processos decisórios, identificando possíveis vieses, limitações ou incoerências. Quando bem implementada em máquinas, essa autorreflexão técnica, em tese, pode orientar as ações de sistemas autônomos aos interesses humanos e a princípios éticos universalmente aceitos, promovendo maior previsibilidade e segurança ao seu uso.

A presente análise, portanto, dirigirá seu olhar para essa nova era marcada pela evolução das IAs, enfatizando instrumentos da diplomacia e da metacognição, considerados recursos valiosos na construção de um mundo que retome a aposta na integração e na cooperação internacional frente aos desafios contemporâneos.

5. O cenário atual: extremismos, redes sociais e inteligência artificial

Nos últimos anos, tem-se testemunhado um período de transformações de magnitude extraordinária, cuja previsibilidade era impensável há apenas três décadas. No final do século XX, embora as políticas de bem-estar social tivessem declinado em intensidade em comparação ao período imediatamente subsequente à Segunda Guerra Mundial, o mundo experimentava um crescimento econômico sem precedentes (Pikkety, 2017; Pinker, 2022). Particularmente nos países com menor desenvolvimento, eram evidentes avanços substanciais na redução de problemas sociais graves, como altas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo. Diversos relatórios das Nações Unidas corroboraram esses avanços (UNPD, 2000). No âmbito da geopolítica, de forma simbólica, em 1989, a queda do Muro de Berlim, a abertura da "Cortina de Ferro" e a desintegração do bloco soviético marcaram uma nova configuração mundial. Nesse momento, Francis Fukuyama declarou ter ocorrido o "Fim da História" (Fukuyama, 2015), interpretando a vitória das democracias liberais sobre o projeto comunista/socialista como o encerramento de um ciclo de conflitos ideológicos maiores.

Desde então, os avanços tecnológicos, sobretudo com a popularização da Internet, forneciam a sensação de uma conexão global irreversível, consolidada por movimentos sociais que, por meio das redes, alcançaram uma expressiva mobilização, como evidenciado na "Primavera Árabe". A impressão predominante, ao início da década de 2010, era de que a democracia se configurava como o destino inexorável da humanidade. No entanto, uma reversão, por muitos considerada inesperada, passou a se delinear especialmente após a crise de 2008. Como exemplo, o Relatório do Banco Mundial de 2022 (World Bank Group, 2022) evidencia que o progresso na redução da pobreza extrema estagnou desde 2015. Ademais, a combinação do estancamento econômico e do aumento das desigualdades, observados em diversos países (Chancel, 2022), tem fomentado ressentimentos particularmente nas camadas mais pobres da população.

Além do impacto econômico, a influência das redes sociais tem revelado efeitos nocivos na dinâmica de agregação social. Essas plataformas, atualmente orientadas por algoritmos que, ao invés de promoverem o contato pluralista, estimulam a formação de bolhas sociais, alteraram significativamente os cenários previstos pelas visões otimistas anteriormente mencionadas. Tal fenômeno tem fomentado polarizações de variadas naturezas, com impactos evidentes nas políticas internas e nas RI. Ideologias extremas, outrora relegadas a um

passado de intolerância, ganharam popularidade, enquanto os algoritmos que determinam as postagens mais compartilhadas priorizam conteúdos que geram altos níveis de engajamento e interesse. Nesse contexto, discursos de ódio e propagação do medo, em ambientes de baixa racionalidade, frequentemente utilizados por extremistas, demonstram maior capacidade de engajamento do que opiniões moderadas. Essa tem sido a configuração social dominante na última década.

Paralelamente a essas profundas mudanças sociais e econômicas, assistimos à expansão da participação da IA em praticamente todos os aspectos de nossas vidas. Os impactos dessas tecnologias, de natureza tanto positiva quanto negativa, estão se tornando cada vez mais evidentes e tendem a se intensificar consideravelmente em breve. Comentários acerca de uma revolução tecnológica em curso têm sido frequentes, concebendo a emergência de uma nova era, denominada por alguns de a "Era das IAs". Ainda é prematuro realizar uma avaliação completa de suas implicações, mas duas características podem ser destacadas de início: a sua velocidade de implementação e o grau de abrangência de seus efeitos (Lee, 2018).

No que concerne às alterações no mercado de trabalho, torna-se imperativo o desenvolvimento de políticas públicas robustas, que contemplem desde programas de retreinamento até mecanismos de proteção aos indivíduos afetados pelo deslocamento laboral. Além disso, a regulação do desenvolvimento e do uso dessas tecnologias emergentes, incluindo a implementação de marcos regulatórios voltados tanto às implicações econômicas quanto às relações sociais, constitui uma necessidade premente. A reflexão sobre esses impactos sociais também aponta para a urgência de repensarmos as formas de nossas interações e de nossa compreensão enquanto seres humanos: por exemplo, surgirão entidades dotadas de pensamento crítico, intuições, criatividade e até capacidades de transmitir afeto? As possíveis mudanças nesse âmbito podem desencadear uma vasta gama de efeitos psicológicos, cuja extensão e profundidade ainda se mostram difíceis de prever.

Tal cenário, portanto, evidencia um momento histórico de magnitude sem precedentes; contudo, o quadro descrito possivelmente representa apenas uma fração de uma imagem ainda mais alarmante. Podemos estar testemunhando uma reconfiguração radical da ordem geopolítica, conduzida por uma concentração de poder ainda maior nas mãos de poucas nações ou, em uma hipótese ainda mais preocupante, de poucas empresas transnacionais. Essa concentração de poder levanta múltiplas preocupações. Certos grupos sociais e até mesmo várias nações podem se tornar irrelevantes no jogo político global. Por outro lado, países com elevado poder militar e tecnológico,

ao perceberem sua perda de vantagem competitiva, poderiam agir de forma agressiva, contribuindo para o desencadeamento de um conflito de proporções catastróficas, como uma possível Terceira Guerra Mundial. Além disso, a ânsia de superar adversários pode levar ao desenvolvimento acelerado de pesquisas sem uma adequada avaliação dos riscos envolvidos, o que, por sua vez, aumenta a probabilidade de perder o controle sobre essa tecnologia de imenso potencial destrutivo e transformador.

6. Desafios às Relações Internacionais na era das inteligências artificiais

O panorama delineado anteriormente evidencia que estamos inseridos em um momento de profundas transformações sociais e geopolíticas, possivelmente caracterizando o início de uma nova periodização histórica. Apesar de, neste período de transição, poderem-se celebrar os avanços na medicina, na facilitação de tarefas cotidianas, na personalização educacional e na inovação tecnológica, o cenário atual impõe uma postura de extrema preocupação diante do rearranjo das relações no interior dos países e entre eles. Este artigo, além de identificar os principais desafios a serem enfrentados, busca oferecer abordagens construtivas e possíveis estratégias. Para tanto, concentra-se na análise do contexto das RI e investiga de que forma as ferramentas diplomáticas, aliadas a atitudes metacognitivas, podem contribuir na gestão racional em um momento de intensa revolução tecnológica em curso.

No que concerne ao contexto geopolítico contemporâneo, observa-se um pronunciado retrocesso nos níveis de confiança e cooperação entre as nações. Tal deterioração, evidenciada pelos rearranjos nas relações políticas e econômicas, tem sido impulsionada, sobretudo, pelos efeitos da Guerra na Ucrânia, pela questão Palestina e pelas ações tarifárias implementadas durante a gestão do governo Trump. Essa conjuntura já constitui um quadro alarmante por si só, mas, quando avaliada sob o prisma do desenvolvimento das novas IAs, em especial o papel das grandes empresas de tecnologia de ponta, a escalada da crise de confiança e cooperação entre os Estados se revela ainda mais preocupante.

Como destacado por Yuval Noah Harari, estamos, paradoxalmente, em um momento que requer maior cooperação internacional, enquanto as próprias forças que impulsionam a corrida tecnológica parecem estar edificando muros ou, como ele denomina, uma "Cortina de Silício" (Harari, 2024). Segundo Harari, as IAs contemporâneas diferenciam-se das invenções anteriores por

possuírem potencial de autonomia e por apresentarem uma imprevisibilidade que pode tornar humanamente impossível prever ou controlar suas ações. Nesse sentido, estamos diante de riscos existenciais que abrangem desde a manipulação social por meio de desinformação até o desenvolvimento de armas autônomas, configurando uma nova dimensão de vulnerabilidade.

A crescente desconfiança nas instituições tradicionais, impulsionada pelo acirramento de discursos populistas e nacionalistas que tendem a fragilizar os mecanismos multilaterais, contrasta com uma fé irrefletida depositada em sistemas algorítmicos criados exatamente nesse ambiente de fragmentação, competição e desconfiança. Esse argumento reforça a ideia de que as IAs, desenvolvidas em um ambiente global marcado por tensões e hostilidades, tenderão a refletir os aspectos mais sombrios da condição humana. Assim, o desafio premente reside na resolução da crise de confiança entre as nações, cuja persistência pode aprofundar ainda mais as já presentes divisões internacionais.

É nesse cenário que se impõe a necessidade de repensar a diplomacia sob uma perspectiva inovadora. Como promover uma cooperação eficaz e ágil, capaz de antecipar e mitigar os riscos de perda de controle sobre as máquinas? Como estabelecer plataformas de diálogo que permitam a construção conjunta de soluções, de modo a maximizar os benefícios dessas tecnologias e minimizar seus riscos? Há, de fato, uma urgência na reavaliação do objeto de estudo das RI: as formas contemporâneas de construção de cooperação entre nações. Contudo, o presente artigo sustenta que a essência do método diplomático, baseado em diálogo fundamentado e concessões bem refletidas, permanece central, devendo, todavia, ser complementada por uma ênfase especial na metacognição. Essa abordagem deve orientar tanto a formação dos diplomatas diante de um novo cenário quanto a formulação, ajuste e regulamentação do aprendizado e da implementação das próprias IAs.

As IAs introduzem uma dinâmica inédita nos processos de coleta, análise e uso de informações em negociações diplomáticas e estratégias de segurança. Nas versões mais avançadas, essas máquinas podem realizar análises preditivas com precisão superior à humana e atuar de modo autônomo em ambientes de alta complexidade. Tal autonomia impõe novos níveis de desafio aos atores tradicionais das RI. Exemplificando, na esfera militar e de segurança, a IA pode ser instrumental em inteligência de sinais, reconhecimento de imagens, análise de fluxos comunicacionais ou na disseminação de campanhas de desinformação. Muitas dessas operações podem ser conduzidas de forma quase anônima, dificultando o rastreamento dos responsáveis, potencialmente escalando para conflitos armados ou crises diplomáticas.

Por outro lado, a incorporação de processos metacognitivos em sistemas de IAs constitui uma inovação ainda em desenvolvimento no âmbito do próprio campo. Sistemas dotados de capacidade de autoavaliação podem ser programados para monitorar suas estratégias, verificar a confiabilidade de suas redes de dados e ajustar seus algoritmos em tempo real, mesmo em contextos de elevadas incertezas. Essa autorregulação não apenas eleva a eficiência operacional dessas máquinas, mas também promove maior transparência de suas ações, elemento fundamental para a construção da confiança internacional no uso dessas tecnologias em ambientes diplomáticos e estratégicos. Além disso, a metacognição, estimulada tanto entre os atores humanos quanto incorporada às máquinas que aprendem, tende a facilitar uma maior integração das IAs aos processos decisórios humanos, permitindo que decisões críticas, especialmente em ambientes de alta tensão, sejam acompanhadas por profunda reflexão conjunta. Tal mecanismo, em tese, potencializa o tempo de resposta diplomática, estimulando o entendimento mais preciso da situação específica e o aprimorando a qualidade das decisões.

Para que um sistema de reflexão metacognitiva seja eficaz, é imprescindível o estabelecimento de uma linguagem comum que facilite a comunicação e o entendimento entre diferentes sistemas de IA, bem como entre humanos e máquinas. A criação de protocolos padrão, regulamentações internacionais e organismos reguladores de alcance global são essenciais para evitar interpretações divergentes que possam gerar mal-entendidos ou ações conflitantes. A ausência de uma regulação homogênea, por sua vez, pode levar a uma corrida descontrolada na pesquisa e implementação de IAs de uso militar ou de segurança, aumentando o risco de confrontos inadvertidos ou de ações unilaterais mais destrutivas. Nesse sentido, a cooperação internacional deve ir além do intercâmbio de boas práticas, promovendo a elaboração de um marco regulatório ético que garanta o uso responsável dessas tecnologias, promovendo um equilíbrio entre inovação e segurança.

A implementação de processos metacognitivos em sistemas de IAs deve ser acompanhada por uma estratégia de transparência rigorosa. As informações produzidas por tais sistemas devem ser acessíveis a múltiplos atores internacionais, assegurando mecanismos claros de auditoria e controle. Essa medida facilitaria o fortalecimento da confiança entre os países, promovendo uma cultura de cooperação e diálogo mais aberta, em oposição a posturas de desconfiança ou isolamento. Em última análise, tais ações contribuirão para a formação de uma nova cidadania digital e de uma ética global que reconheça o papel central da metacognição e das IAs na configuração das futuras relações

diplomáticas e de segurança internacional. Atendendo a essa perspectiva, na próxima seção, exploraremos mais sobre metacognição.

7. Aplicações de inteligência artificial nas Relações Internacionais: exemplos e estudos de caso

O uso da IA nas RI encontra-se atualmente em um estágio de implementação que combina potencial de avanço com riscos de uso indevido e de ameaças à estabilidade global. Diversas missões diplomáticas, de segurança, inteligência e defesa vêm incorporando tecnologias de IA em suas operações, configurando-se como exemplos práticos de como essas inovações moldam o cenário internacional.

Um dos exemplos mais relevantes na esfera diplomática refere-se à utilização de chatbots e assistentes virtuais em negociações multilaterais (Al Midfa, 2025). Algumas nações têm experimentado sistemas capazes de analisar extensas quantidades de textos diplomáticos, identificar padrões de linguagem ofensiva ou ambígua, além de fornecer recomendações para a formulação de mensagens mais diplomáticas. Tais tecnologias auxiliam os diplomatas na ampliação de suas capacidades reflexivas e metacognitivas, promovendo um espaço de autorregulação, análise de suas próprias ações, cooperação na elaboração de discursos, avaliação de riscos de conflito e monitoramento de opiniões públicas internacionais de modo ágil, inteligente e escalável.

Outro exemplo importante relaciona-se ao emprego de IA na análise de informações de inteligência. Sistemas de reconhecimento de imagens e análise de sinais, alimentados por redes neurais, já são utilizados para identificar atividades suspeitas em regiões de conflito ou áreas estratégicas (Horowitz, 2025). Organizações como a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (NSA) empregam tais tecnologias para monitorar campanhas de desinformação e detectar movimentações táticas potencialmente indicativas de ataques ou ações de desestabilização política. Essas aplicações configuram-se como manifestações de atributos metacognitivos, uma vez que possibilitam uma reflexão aprofundada sobre os processos de análise, permitindo a elaboração de conclusões mais complexas e contextualizadas, alinhadas à ampliação da consciência sobre as variáveis em jogo.

Na área de segurança cibernética, a IA desempenha papel fundamental na detecção de ataques e na resposta autônoma frente às ameaças. Sistemas de defesa automatizados podem identificar atividades maliciosas, analisar o

comportamento do invasor e responder rapidamente, minimizando danos e impedindo interferências externas em processos de tomada de decisão ou comandos de sistemas de armas autônomas. No âmbito das eleições, plataformas de redes sociais utilizam algoritmos de IA para identificar e filtrar conteúdos falsos ou manipulados, contribuindo para a proteção do processo democrático contra operações massivas de desinformação. Nesse contexto, a detecção precoce de *fake news* por meio de análises complexas e raciocínios críticos amplia a capacidade de combate às operações de manipulação digital.

Um estudo de caso histórico que exemplifica o impacto das tecnologias de informação na geopolítica é a crise dos mísseis em Cuba, de 1962. Naquele período, a decisão de escalada ou de resolução do conflito dependia de inteligência humana e relatórios de satélite primitivos, mas a implementação de tecnologias modernas de análise automatizada poderia, atualmente, simular cenários de conflito, avaliar o impacto de ações diplomáticas ou militares em tempo real e oferecer suporte às decisões dos líderes políticos. Assim, a integração de sistemas metacognitivos de IA poderia, futuramente, contribuir para a redução de escaladas desnecessárias, promovendo uma gestão mais racional e racionalizada do risco.

Outro estudo de caso relevante refere-se ao colapso da cooperação internacional durante a Guerra Fria, especialmente no contexto do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (FNI) (Kimball, 2025). Naquele período, a ausência de mecanismos de verificação eficazes e o desenvolvimento de tecnologias de dissimulação dificultaram o controle e a fiscalização das armas nucleares. Hoje, a IA poderia viabilizar sistemas de monitoramento contínuo e com maior precisão, atuando como elemento garantidor da estabilidade, se utilizados de forma colaborativa. Todavia, essa centralização de tecnologia em poucos atores amplia o risco de desigualdades globais e de uma nova corrida armamentista, reforçando a necessidade de uma governança internacional ética e colaborativa.

Por último, destacam-se exemplos de iniciativas de cooperação internacional, como o projeto AI for Good, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU) (United Nations, 2025). Essa iniciativa busca incentivar o uso responsável da IA para enfrentar problemas globais, incluindo conflitos armados, mudanças climáticas e crises humanitárias. Nesse contexto, sistemas de IAs assistidos por metacognição podem contribuir para a elaboração de estratégias mais éticas e responsáveis, facilitar a análise de riscos de conflitos e promover a busca por soluções diplomáticas inovadoras.

Conclusões

Este estudo é focado na análise dos impactos da IA na área de RI, ressaltando a importância da metacognição enquanto ferramenta fundamental para lidar com os desafios contemporâneos, entre eles a necessidade de novas formas de cooperação entre as nações. Assim, torna-se evidente que a crescente influência da IA nas RI demanda uma reflexão aprofundada acerca de suas dimensões éticas, técnicas e políticas, sobretudo em contextos de elevada complexidade, como a diplomacia e a segurança global. O avanço de tecnologias de ponta na esfera da governança internacional reforça a necessidade premente de estabelecer estruturas regulatórias robustas, capazes de orientar de modo responsável o uso dessas inovações. Nesse sentido, a metacognição, tanto na sua dimensão humana quanto naquela associada às máquinas, emerge como um elemento estratégico central, promovendo uma abordagem autocrítica, reflexiva e colaborativa nos processos decisórios. Sua capacidade de autorregulação, verificação e autocorreção constitui uma base essencial para assegurar o tempo necessário às negociações diplomáticas, além de conferir maior confiabilidade aos algoritmos utilizados em operações de segurança e tratativas internacionais. Tal capacidade contribui ainda para reduzir vieses culturais ou políticos embutidos nos próprios sistemas, ampliando a legitimidade e a integridade das ações.

Demonstra-se que a metacognição pode oferecer subsídios valiosos para a resolução de problemas complexos, especialmente no âmbito diplomático, bem como para o desenvolvimento de uma governança global responsável, ética e colaborativa. Nesse contexto, destacou-se a imprescindibilidade de regulamentações internacionais de IA, cuja elaboração é fundamental para mitigar riscos associados a uma corrida armamentista tecnológica e ao descontrole de sistemas autônomos. Adicionalmente, destacou-se a importância de fomentar, de maneira contínua, a reflexão metacognitiva entre os atores humanos envolvidos nas decisões diplomáticas, preservando a autonomia e a responsabilidade frente ao uso dessas tecnologias. Investimentos na capacitação metacognitiva e na implementação de sistemas capazes de refletir e questionar suas próprias ações representam uma fronteira inovadora para o aprimoramento dos mecanismos de governança global. A incorporação de habilidades metacognitivas deve ser entendida como uma estratégia que potencializa a segurança, reduz riscos de decisões impulsivas ou equivocadas e promove uma gestão mais racional, ética e sustentável dos conflitos internacionais.

No âmbito do desenvolvimento tecnológico, aprimorar o raciocínio metacognitivo nas máquinas, por meio de modelos semelhantes ao DeepSeek, fundamentados em treinamentos baseados em RL ao invés de SFT, potencializa a capacidade das IAs de desempenhar tarefas de raciocínio complexo, incluindo autorreflexão, verificação de hipóteses e adaptação dinâmica de estratégias. Tais competências são essenciais para veículos de decisão automatizados atuantes em ambientes de alta complexidade e risco, como negociações diplomáticas, estratégias de defesa e operações de segurança. Portanto, profissionais treinados para explorar atributos metacognitivos, aliando-se a sistemas de IA que promovam autorreflexão contínua, tendem a gerar recomendações mais confiáveis, uma vez que esses sistemas possibilitam questionar, validar e ajustar suas conclusões, reforçando critérios éticos e técnicos. Assim, para que tais inovações contribuam efetivamente para a segurança global e a gestão racional dos conflitos, é imprescindível estabelecer uma linguagem comum de comunicação entre diferentes sistemas de IA, bem como entre máquinas e humanos. A criação de protocolos padronizados, regulamentações internacionais e órgãos reguladores de alcance global constitui estratégia fundamental para evitar interpretações divergentes, mal-entendidos e ações conflitantes capazes de agravar tensões internacionais.

Em suma, o fortalecimento da metacognição, tanto na formação de atores humanos assim como na esfera tecnológica, constitui-se como elemento norteador para a condução de estratégias futuras pautadas na racionalidade, ética e responsabilidade. Estudos de caso e exemplos ilustrativos apresentados reforçam a necessidade de uma governança global estruturada, capaz de maximizar benefícios e minimizar riscos, visando a edificação de uma ordem internacional mais estável, democrática e sustentável no século XXI.

Referências

AL MIDFA, N. Artificial Intelligence in Diplomacy: Transforming Global Relations and Negotiations. *Trends Research and Advisory*. Disponível em: <https://trendsresearch.org/insight/artificial-intelligence-in-diplomacy-transforming-global-relations-and-negotiations/?srsltid=AfmBOopfnBkeq9DBnrheK2ltWFScQSm1RcQcOpVAadjaFH1P59CnqAGk>. Acesso em: 30 set. 2025.

BJOLA C. *et al*. *Digital International Relations*. London: Routledge, 2023.

CHANCEL, L. *et. al*. *World Inequality Report*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 2022.

DEHAENE, S. Introspection et métacognition: les mécanismes de la connaissance de soi. *Collège de France*, 2011. Disponível em: <https://www.college-de-france.fr/fr/agenda/cours/introspection-et-metacognition-les-mecanismes-de-la-connaissance-de-soi>. Acesso em: 30 dez. 2025.

EYSENCK, M. W.; EYSENCK, C. *Inteligência artificial x humanos*. Porto Alegre: Artmed, 2023.

FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 2015.

GOLDMEIER, G.; MOTA, R. Rationality and Scientific Thinking as Foundations for Leadership in the World of Work. *Qeios*, 9 jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.32388/BKHXOW>.

GOLDMEIER, G.; MOTA, R. Metacognition and pedagogy in the era of artificial intelligence. Preprint. *Qeios*, 18 jul. 2025. Disponível em: <https://www.qeios.com/read/T36PI8>. Acesso em: 30 dez. 2025.

GUO, D. *et al*. DeepSeek-R1 Incentivizes Reasoning in LLMs through Reinforcement Learning. *Nature*, v. 645, p. 633-638, 2025.

HARARI, Y. *21 lições para o século XXI*. São Paulo: Cia. das Letras, 2018.

HARARI, Y.N. *Nexus*. São Paulo: Cia. das Letras, 2024.

HOROWITZ, M. *et al*. Aplicações de inteligência artificial relacionadas à Segurança Nacional. *Center for a New American Security*, 10 jul. 2018. Disponível em: <https://www.cnas.org/publications/reports/artificial-intelligence-and-international-security>. Acesso em: 30 set. 2025.

KELLEHER, J. D. *Deep Learning*. Cambridge: MIT Press, 2019.

KIMBALL, D. G. The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance. *Arms Control Association*. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty-glance>. Acesso em: 30 dez. 2025.

LEE, K.-F. *AI Super-Powers*: China, Silicon Valley and the New World Order. New York: Harper Business, 2018.

LEE, K.-F. & QIU, F. *AI 2041*: Ten Visions for our Future. New York: Crown Currency, 2021.

MOTA, R. Is DeepSeek a Metacognitive AI? *Qeios*, 14 maio 2025. DOI: <https://doi.org/10.32388/PJ3POM.2>.

MOTA, R. Learning How to Learn Is More than Learning. *The Physics Educator*, v. 1, n. 1, p. 1950002, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1142/S2661339519500021>.

MOTA, R.; GOLDMEIER, G. Metacognição: estratégia para a aprendizagem não presencial. In: SILVA, R. B.; BÜRGER, P. J.; OLIVEIRA, S. R. (Orgs.). *Educação não presencial*: polêmicas e controvérsias, p. 135-146. Ed. dos autores, 2024.

MOTA, R.; SCOTT, D. *Educação para inovação e aprendizagem independente*. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

NICK, S. Use of Language in Diplomacy. *DiploFoundation*, 2001. Disponível em: <https://www.diplomacy.edu/resource/use-of-language-in-diplomacy/>. Acesso em: 30 set. 2025.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass.: Belknap Press, 2017.

PINKER, S. *Racionalidade*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

RUSSELL, S.; NORVIG, P. *Inteligência artificial* – uma abordagem moderna. GEN LTC, 2022.

UNITED NATIONS. AI for Good Global Summit 2025. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/events/ai-for-good-global-summit-2025/>. Acesso em: 30 set. 2025.

UNPD. Human Development Report, 2000.

WORLD BANK GROUP. *Pobreza e Prosperidade Compartilhada 2022*. 2002, Ed. WBG, 2022.

Agradecimentos: Ronaldo Mota agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro/FAPERJ pela Bolsa de Pesquisador Visitante Emérito Processo E-26/203.681/2025 (311342) e Gabriel Goldmeier agradece a Bolsa de Pós-doutorado do CNPq. Ambos os autores agradecem às contribuições de Dra. Ana Célia Castro.

LAS RUTAS DE INTEGRACIÓN FÍSICA BRASIL-PERÚ: DESDE LA IIRSA HASTA LOS DÍAS DE HOY

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a11
Submetido em: 01/10/2025. Aceito em: 21/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath[1]

Resumen

El artículo analiza la evolución de los proyectos de integración física entre Brasil y Perú desde el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el año 2000. El repaso histórico demuestra que la agenda de integración logística bilateral ha mostrado resiliencia y continuidad. Son descritos los ejes principales de la integración logística binacional (Norte, Centro y Sur) y se evalúa cómo algunos cambios económicos y políticos a lo largo de 25 años han reconfigurado algunas prioridades y oportunidades de estas rutas. Se concluye con algunas sugerencias de medidas para asegurar la continuidad de la ejecución de los proyectos de integración en el corto y medio plazo.

Palabras clave: Integración logística Brasil-Perú. IIRSA. Rutas de Integración Sudamericana.

1 Segundo-Secretário. Lotado na Embaixada do Brasil em Lima. Orcid: https://orcid.org/0009-0006-6077-8553.

BRAZIL-PERU PHYSICAL INTEGRATION ROUTES: FROM IIRSA TO THE PRESENT DAY

Abstract

The article investigates the evolution of physical integration initiatives between Brazil and Peru within the framework of the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA), established in 2000. It argues that the bilateral logistics integration agenda has demonstrated structural resilience and continuity. The analysis delineates the three principal corridors of binational integration (Northern, Central, and Southern) and assesses how economic and political transformations over the past twenty-five years have reconfigured strategic priorities and opportunities along these routes. The study concludes by advancing a series of policy-oriented recommendations designed to safeguard institutional continuity and to foster the effective implementation of cross-border infrastructure projects in the short and medium term.

Keywords: Brazil–Peru infrastructure connectivity. IIRSA. South American integration routes.

AS ROTAS DE INTEGRAÇÃO FÍSICA BRASIL-PERU: DA IIRSA ATÉ OS DIAS DE HOJE

Resumo

O artigo analisa a evolução dos projetos de integração física entre Brasil e Peru desde o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) no ano 2000. A revisão histórica demonstra que a agenda de integração logística bilateral tem mostrado resiliência e continuidade. São descritos os principais eixos da integração logística binacional (Norte, Centro e Sul) e avalia-se como algumas mudanças econômicas e políticas ao longo de 25 anos reconfiguraram certas prioridades e oportunidades dessas rotas. Conclui-se com algumas sugestões de linha de ação para assegurar a continuidade da execução dos projetos de integração no curto e médio prazos.

Palavras-chave: Integração logística Brasil-Peru. IIRSA. Rotas de Integração Sul-Americana.

Brasil y el Perú comparten una frontera de tres mil kilómetros: la más extensa del Perú con sus países vecinos y la segunda más larga para el Brasil. Aunque la mayor parte del borde binacional se caracterice por una densa cobertura forestal y una baja presencia de centros urbanos, desde hace décadas se observa el interés de ambos Estados y sociedades en desarrollar una infraestructura logística que permita intensificar la conexión económica entre dos países históricamente orientados hacia océanos opuestos.

Uno de los primeros intentos privados de superar las dificultades de conexión impuestas por la selva amazónica y de aprovechar el potencial económico de la integración binacional data de mediados del siglo XIX. En la década de 1850, Irineu Evangelista de Souza (Barón de Mauá) fundó la Compañía de Navegación y Comercio del Amazonas para operar embarcaciones a vapor entre puertos atlánticos del estado brasileño de Pará y el municipio de Nauta, en el Perú (Brito, 2018). Fue una primera iniciativa de exploración económica privada, con el soporte del estado brasileño, de un corredor fluvial natural en la cuenca del Amazonas, destinado a vincular dos sociedades aun escasamente conectadas.

En las décadas posteriores, el modelo de desarrollo promovido por el Gobierno brasileño se orientó principalmente hacia la integración del centro del país con los polos productivos del litoral (Silva, 2017). El Perú, por su parte, impulsó políticas coyunturales dirigidas a integrar la selva y los Andes con su costa pacífica (Rendón Cusi, 2022). Este escenario de ausencia de proyectos de integración física binacional empezó a revisarse en los años 2000, especialmente con el lanzamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Actualmente, tanto en Brasil como en el Perú se busca retomar buena parte de la cartera de proyectos de la IIRSA, aunque adaptándolos a los cambios geoeconómicos del último cuarto de siglo.

El presente artículo tiene por objetivo presentar las principales propuestas de integración física binacional desde el lanzamiento de la IIRSA en el año 2000 y subrayar que, por lo menos desde entonces, existe una agenda estructural y resiliente de integración logística entre Brasil y el Perú. Los términos resiliente y estructural son claves para caracterizar la dinámica de esta agenda de integración. A partir de un análisis histórico y de la revisión de fuentes primarias y secundarias, se busca demostrar que, aunque bajo distintos gobiernos determinados proyectos de integración física Brasil–Perú hayan cobrado mayor o menor relevancia, estas iniciativas siempre fueron reconocidas por ambos Estados como prioritarias.

El artículo se organiza en cuatro secciones. La primera presentará las líneas generales de la IIRSA. Las tres secciones siguientes evaluarán el avance de la vinculación física (vial, ferroviaria e hidroviaria) entre los dos países, con base en tres ejes geográficos: ruta Norte, ruta Centro y ruta Sur. Finalmente, las conclusiones reforzarán la idea de que prevalece una dinámica histórica de convergencia en la agenda de integración física regional entre Brasil y el Perú, proponiendo líneas de acción inmediatas y de mediano plazo para una ejecución efectiva de las iniciativas y para mejorar el diálogo institucional en torno a ellas.

La IIRSA – El Antecedente

El año 2000 no fue escogido al azar para el análisis histórico del presente artículo. En agosto de ese año fue la primera vez que los mandatarios de todos los países sudamericanos se reunieron en un encuentro exclusivamente regional, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países de América del Sur en Brasilia. Según Ricúpero (2016), la decisión más concreta emanada de dicho encuentro, con resultados prácticos que perduran hasta hoy, fue el establecimiento de la IIRSA.

Esta iniciativa se configuró como un mecanismo de coordinación intergubernamental, principalmente técnico, destinado a reflexionar sobre proyectos de integración física de América del Sur en los ámbitos de transporte, energía y comunicaciones. En los años inmediatamente posteriores, se realizaron diversas reuniones técnicas y políticas para estructurar la cartera de proyectos de la IIRSA. Más de 560 propuestas orientadas a incrementar la integración física, energética y de comunicaciones a nivel regional fueron incorporadas en el marco institucional de la IIRSA.

En 2011, la IIRSA se convirtió oficialmente en el foro técnico del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento de la UNASUR (COSIPLAN), instancia de discusión política de la organización para los asuntos de infraestructura sudamericana. Con las divergencias políticas en la UNASUR hacia fines de la década de 2010, las actividades del COSIPLAN –y de la propia IIRSA– se vieron fuertemente debilitadas[2]. No obstante, la función esencial de la IIRSA de congregar en un único foro los principales proyectos de integración regional no se perdió completamente. El Sistema

2 Aunque constituye un elemento central para comprender la evolución de la dinámica de las negociaciones peruano-brasileñas sobre la integración física bilateral, la crisis de la UNASUR y sus repercusiones en la parálisis del COSIPLAN/IIRSA presentan detalles que merecen un estudio propio y no podrán ser abordados en el presente trabajo.

de Información de Proyectos (SIP) de la IIRSA permanece accesible y reúne centenares de fichas de proyecto que sirven como fuente de referencia para formuladores de políticas y para investigadores, aunque las actualizaciones técnicas sistemáticas de dichas fichas fueron descontinuadas alrededor del año 2018.

El Perú y el Brasil figuraron entre los principales entusiastas de la IIRSA y participaron en varios de los ejes estructurantes en los que se dividieron los más de 560 proyectos. En términos oficiales, el Perú está incluido en 4 ejes de la IIRSA (Eje Amazonas, Eje Perú-Bolivia-Brasil, Eje Interoceánico y Eje Andino). El Brasil, por su parte, participa en 7 ejes (Eje Amazonas, Eje Perú-Bolivia-Brasil, Eje Interoceánico, Eje de Capricornio, Eje del Escudo Guayanés, Eje MERCOSUR-Chile y Eje Hidrovía Paraguay-Paraná).

El Perú y el Brasil cuentan, así, con proyectos en 3 ejes en común (Amazonas, Perú-Bolivia-Brasil e Interoceánico). Más de 80 proyectos en el área de transportes involucran a los dos países y fueron incorporados a la cartera de la IIRSA solamente en estos tres ejes – algunos de carácter estrictamente bilateral y otros con la participación de países vecinos. En razón de las limitaciones de espacio en este artículo, se optó por focalizar el análisis en aquellos proyectos que han adquirido mayor centralidad política en las últimas décadas, divididos, para fines exclusivamente de este estudio, en proyectos de la ruta Norte, de la ruta Centro y de la ruta Sur.

Ruta Norte

Las iniciativas de integración Brasil–Perú en esta sección se refieren a aquellas vinculadas a la frontera peruana con el estado federado brasileño de Amazonas. De la cartera de proyectos de la IIRSA se observa que la única conexión física prevista entre el estado brasileño de Amazonas y el norte del Perú sería fluvial, a través del río Amazonas/Solimões[3], que conecta a ambos países en la triple frontera Perú–Brasil–Colombia.

Actualmente, según informaciones de una consultoría privada (Gestión, 2025a), el volumen de carga que circula entre Brasil y el Perú por la vía fluvial es limitado, destacándose el paso de pequeñas cantidades de azúcar, soya y productos pesqueros hacia el lado peruano. Desde la perspectiva brasileña, dos acciones inmediatas en territorio nacional transformarían rápidamente

3 Solimões es el nombre que recibe en Brasil el tramo del río Amazonas que va desde la frontera con Perú (cerca de Tabatinga/Leticia/Santa Rosa, en la triple frontera Brasil–Perú–Colombia) hasta la ciudad de Manaus, en el estado de Amazonas.

la conexión fluvial existente en una hidrovía que permita un mayor flujo comercial hasta la frontera.

La primera es la conclusión de la obra actualmente en curso de dragado del río Amazonas en el tramo comprendido entre Manaos, polo industrial de la región, y la frontera peruano-brasileña en la ciudad de Tabatinga. La segunda acción consiste en la instalación de un puesto de aduana brasileño en Tabatinga, para facilitar el control de la entrada y salida de mercancías en la triple frontera. Dichas acciones fueron incluidas en el proyecto brasileño de las "Rutas de Integración Sudamericana" y se encuentran en fase de implementación[4].

Lanzada en 2023, tras una reunión de líderes sudamericanos en Brasilia similar a la del año 2000, la propuesta brasileña de las "Rutas de Integración Sudamericana" retoma y adapta muchos de los centenares de proyectos incluidos en la IIRSA que atraviesan el territorio brasileño. Con base en esta nueva política pública liderada por el Ministerio de Planificación y Presupuesto, el Gobierno brasileño mapeó iniciativas prioritarias desde la perspectiva doméstica para incrementar la conexión logística dentro del territorio brasileño hasta puntos de frontera estratégicos con todos los países vecinos, incluyendo precisamente algunos de los proyectos IIRSA que conectan el país al Perú. Por medio de encuentros con autoridades de todos los países fronterizos, el Gobierno brasileño presentó los principales proyectos de desarrollo de la infraestructura nacional que son parte del Programa de las Rutas y que tendrían potencial de impactar de manera positiva la conexión binacional, siempre que haya interese del país vecino.

Del lado peruano, existen dos rutas hidroviarias posibles para conectar la frontera en Tabatinga con puertos del Pacífico, lo que permitiría a los productores brasileños importar piezas y equipos desde Asia necesarios para el polo industrial de Manaos. La primera de estas rutas fluviales pasa por Iquitos y continúa hasta Yurimaguas. La segunda también atraviesa Iquitos, pero se dirige hacia la ciudad de Pucallpa, ubicada más al sur, en la selva central del Perú.

Si bien los ríos son actualmente navegables, sobre todo hasta Iquitos, el tránsito por ellos en determinadas épocas del año se ve comprometido por los períodos de lluvia en la región, y la circulación segura de las embarcaciones resulta precaria. Además, es necesario mejorar la profundidad de los ríos en ciertos tramos a fin de permitir la navegación de buques de mayor porte.

4 El sitio oficial da iniciativa brasileira con más detalles de los proyectos es: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao-sul-americana>. Acesso em: 4 ago. 2025.

Por esta razón, tanto la conexión Tabatinga–Yurimaguas como la conexión Tabatinga–Pucallpa fueron incluidas en la IIRSA a inicios de la década de 2000.

El gobierno peruano denominó al conjunto del proyecto como "hidrovía amazónica". Tras diversas rondas de consultas públicas entre 2015 y 2017, la ejecución de la hidrovía fue adjudicada en 2017 a una concesionaria chino-peruana. Sin embargo, según OSITRAN (2024), la implementación del proyecto no prosperó debido a controversias ambientales y de derechos humanos, que llevaron a la concesionaria y al gobierno peruano a pactar la caducidad de la concesión.

Importante elemento en favor del desarrollo de la conexión con Brasil por los ríos amazónicos es que tanto desde Yurimaguas como desde Pucallpa ya existen carreteras que conectan los puertos fluviales de estas dos ciudades limítrofes de la selva peruana con el litoral pacífico.

La carretera de 1007 km entre Yurimaguas y el Puerto de Paita, en la costa norte del Perú, denominada "IIRSA Norte", por ejemplo, está concesionada desde 2005 y las obras de pavimentación y mejora del trayecto fueron concluidas en 2011. De igual manera, Pucallpa cuenta con una conexión vial hacia el litoral del país – pero en ese caso no hasta los puertos del Norte, sino a la región de Lima. Sin embargo, dicha carretera no ha sido completamente renovada. El proyecto, denominado "IIRSA Centro" por el Gobierno peruano, fue parcialmente ejecutado hasta ahora.

Aunque ambas rutas viales que conectan el litoral peruano con el proyecto de hidrovía amazónica presentan beneficios, una variante reciente que no figuraba en la época de la constitución de la cartera de la IIRSA ha venido a fortalecer el discurso político y económico en favor de la conexión entre Brasil y el litoral peruano por Pucallpa: el puerto de Chancay.

Diversos análisis se han realizado sobre el nuevo "megapuerto", ubicado a unos 75 km al norte de Lima, que pasó de ser un pequeño proyecto privado a convertirse en el mayor emprendimiento portuario de la costa pacífica sudamericana, según la prensa (bbd News Mundo, 2025), tras la inyección de recursos de la naviera estatal china Cosco. El presente trabajo no se centra en Chancay, pero el potencial del nuevo porto resulta ineludible para comprender por qué determinadas iniciativas de la IIRSA fueron adaptadas y algunas adquirieron mayor prominencia política que otras en los últimos tres años.

La nueva infraestructura portuaria permitió el establecimiento de una inédita ruta marítima directa entre América del Sur y China, con una reducción estimada de cerca de 10 días en la duración del trayecto, realizada por embarcaciones de largo calado que antes no ingresaban en los puertos del Perú. La disminución del tiempo de navegación y el fin de la necesidad de

transbordo de las mercancías que salen del Perú por medio de otros puertos del Pacífico antes de llegar a su destino en China deberán reducir el costo del transporte de cargas que parten de Chancay. Esto, en consecuencia, podría volver económicamente más viable la exportación de la producción agropecuaria del Centro-Oeste brasileño hacia destinos en Asia, algo que, en términos concretos, era cuestionable hasta la inauguración de Chancay[5].

No obstante, un paso imprescindible para ello sería la conclusión de una conexión física adecuada entre Brasil y el nuevo puerto. Dicha conexión podría materializarse a través de la hidrovía amazónica, pero la distancia geográfica entre los principales polos agroexportadores brasileños y esta vía fluvial ha hecho que las miradas se concentren en proyectos que atraviesen directamente el Centro-Oeste de Brasil.

Ruta Centro

A diferencia de la ruta Norte y de la ruta Sur (como se verá en la próxima sección), no existe una conexión fluvial ni vial ya consolidada en la región central de la frontera binacional. Más aún, la zona limítrofe entre la selva central peruana y Brasil, en el norte del estado brasileño de Acre, se caracteriza por una bajísima densidad poblacional (habitadas principalmente por pueblos originarios en aislamiento voluntario), por la presencia de reservas ambientales e indígenas tanto en el Perú[6] como en Brasil[7], así como por una geografía particularmente desafiante. Una cadena montañosa –la "Serra do Divisor"– actúa como hito fronterizo y, a la vez, separa dos cuencas hidrográficas: el valle medio del río Ucayali, en territorio peruano, y el alto valle del río Juruá, en territorio brasileño.

Estos desafíos geográficos y socioambientales constituyen grandes obstáculos para el avance de una conexión vial entre los dos centros urbanos más próximos a la frontera en dicha región: Pucallpa, en el lado peruano, y Cruzeiro do Sul, en el lado brasileño, separados por aproximadamente 260 km. Dentro de la cartera de proyectos originales de la IIRSA (COSIPLAN, 2015) figura una ficha destinada a establecer una "vía férrea o carretera" entre ambas ciudades. La propia descripción de la situación del proyecto –actualizada en la

5 Estudios realizados por el COSIPLAN/IIRSA en 2017, es decir, antes de la expansión del puerto de Chancay, revelaban que el tiempo estimado de desplazamiento marítimo entre el Perú y los principales puertos asiáticos era muy similar (30 días) al observado desde Santos hacia esos mismos destinos, pese a la mayor cercanía geográfica de la conexión por el Pacífico.

6 Parque Nacional Sierra del Divisor y Reserva Indígena Sierra del Divisor Occidental.

7 Parque Nacional da Serra do Divisor.

base de datos de la IIRSA únicamente hasta el año 2015– dejaba entrever los elevados retos ambientales y sociales de la obra, así como la falta de claridad respecto a si se trataría de una conexión ferroviaria o vial.

La alternativa vial, aunque aparentemente menos costosa (según estudios preliminares peruanos mencionados en la ficha técnica de la IIRSA), tendería a generar mayores impactos sociales y ambientales de mediano y largo plazo en la región, debido al influjo poblacional que se produce tanto durante como después de la construcción de carreteras. Más aún, la compleja geografía de la zona podría exigir el trazado de una vía muy sinuosa, lo cual dificulta e incluso llega a imposibilitar el tránsito de camiones de gran porte, indispensables para el transporte de volúmenes significativos de carga.

Estas limitaciones frente a la solución de una carretera vehicular llevaron a las autoridades peruanas y brasileñas a considerar la alternativa ferroviaria. Prueba de ello fue la inclusión, en la Ley 11.772, de 2008, que definió el Plano Nacional de Viação de Brasil, de la previsión de construcción de un tramo ferroviario entre Cruzeiro do Sul y Boqueirão da Esperança, poblado situado en la frontera binacional. En el plan brasileño, dicho tramo conectaría la frontera peruano-brasileña con el proyecto ferroviario que prevé enlazar las capitales de Acre (Rio Branco) y de Rondônia (Porto Velho) con el litoral de Bahía, atravesando el polo agroexportador brasileño.

En el lado peruano, la propuesta de un tren Brasil–Perú que cruce la selva central figura en el Plan Nacional de Desarrollo Ferroviario de 2016. Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Plan se encuentra en proceso de actualización, para incluir efectivamente una propuesta más detallada de conexión ferroviaria desde el puerto de Chancay (cuya construcción terminó en el 2024), hasta la frontera con Acre, pasando por Pucallpa.

En el ámbito regional, el COSIPLAN llevó a cabo un amplio estudio (Cosiplan, 2017) sobre la integración ferroviaria sudamericana, en el que se incluyeron las posibles rutas de conexión bioceánica Perú–Brasil. Denominada en dicho estudio como "Corredor Ferroviario Bioceánico Brasil–Perú" (CFBBP), la ruta bioceánica todavía contemplaba como destino final en el pacífico la región de Bayóvar, a 800 km al norte de la bahía de Chancay.

El estudio del COSIPLAN señala que se trataría del mayor ferrocarril sudamericano en términos de extensión, con casi 5000 km, y de uno de los que menor infraestructura ferroviaria preinstalada tendría (apenas el 3 % de las vías que integrarían el corredor estaría operativa). Además, el informe subrayó un factor que, más recientemente, fue también planteado por el canciller peruano al abordar el tema del ferrocarril bioceánico en una entrevista a un canal televisivo del Perú disponible en Youtube (2025): existe una diferencia

entre los anchos de vía de la red ferroviaria brasileña, donde predominan los de 1000 mm o 1600 mm, y los de la red peruana, de 1435 mm.

Hay que tener en cuenta que el proyecto del CFBBP incluido en el estudio del COSIPLAN sirvió de inspiración para la propuesta de un corredor bioceánico en el programa brasileño de las Rutas de Integración Sudamericana. En dicho programa, la "Ruta Cuadrante Rondon" incluye, entre otros proyectos, precisamente el trazado de esa vía férrea desde la costa de Brasil hasta la costa peruana, atravesando la región agroexportadora brasileña y el Acre.

Debido a la notoriedad que el puerto de Chancay adquirió a partir de 2023, justo cuando se empezó a elaborar la propuesta brasileña, el trazado de la Ruta de Integración sugerida por Brasil no incluye la región de Bayóvar, como se preveía originalmente en el estudio del COSIPLAN, sino en el megapuerto de Chancay, en razón de su elevado potencial para la entrada y salida de productos de y hacia Asia.

Más allá de su inclusión en planes gubernamentales o regionales de desarrollo, el tema de la conexión ferroviaria Brasil–Perú atravesando la selva central peruana y el norte del Acre es frecuentemente reavivado por altas autoridades políticas. Una de las primeras manifestaciones presidenciales sobre el asunto fue realizada por el entonces presidente peruano Alan García con ocasión de la fiesta nacional brasileña en 2009, cuando señaló que "la concreción del ferrocarril transoceánico estaría más cerca de lo que se imagina" (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2009).

En los años siguientes, autoridades técnicas brasileñas y peruanas se reunieron esporádicamente para definir cómo podrían llevarse a cabo los estudios de viabilidad para la ejecución de la obra. Ejemplo de ello fue la firma de un Memorando de Entendimiento bilateral para la creación de un Grupo de Trabajo sobre Integración Ferroviaria entre los Ministerios de Transportes de Perú y Brasil, firmado durante la IV Reunión de la Comisión Viceministerial de Integración Fronteriza (CVIF), en Lima, el 21/08/2013 (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2013).

Las tratativas bilaterales avanzaron y, en 2014, ambos países aceptaron coordinarse con representantes chinos –que, segundo O globo (2015) ya venían preparando estudios de viabilidad en otros tramos de la transoceánica dentro del territorio brasileño– para elaborar un estudio propio para la región fronteriza.

Así, el 12 de noviembre de 2014 se firmó en Pekín un Memorando de Entendimiento Trilateral para una Conexión Ferroviaria Bioceánica Brasil–Perú, suscrito entre el Ministerio de Transportes de Brasil, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú y la Comisión Nacional de Desarrollo

y Reforma de China. El texto fue suscrito por las autoridades ministeriales, en presencia de los mandatarios Xi Jinping y Ollanta Humala, quien se encontraba en la capital china para participar en la reunión de la APEC. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2014).

De manera idéntica al reciente Memorando de Entendimiento bilateral Brasil–China sobre el tema, el documento firmado once años antes no creaba obligaciones legales entre las partes. Su objetivo principal, al igual que el del Memorando de Entendimiento del 2025, era estructurar la cooperación entre las autoridades técnicas para hacer estudios básicos de viabilidad orientados a implementar el ferrocarril bioceánico. El memorando de 2015 tenía una vigencia prevista de cinco años, renovable por un período adicional, y las reuniones técnicas trilaterales debían realizarse al menos una vez por año, alternadamente en cada país. No fue posible encontrar registros oficiales sobre cuándo dichas reuniones se habrían llevado a cabo y no existe constancia de que el Memorando de Entendimiento haya sido renovado.

Es importante recordar y comparar la manera en que se dio la repercusión tras la firma de los dos documentos, ya que la repercusión mediática, principalmente en el Perú, difirió ampliamente en ambos momentos. Mientras que en 2015 los periódicos peruanos se enfocaron en la evaluación técnica de la viabilidad financiera de la iniciativa y en sus implicancias para el desarrollo de regiones remotas del país, once años después la reacción fue marcadamente política.

A pesar de las reiteradas explicaciones de autoridades peruanas y brasileñas en el sentido de que el documento firmado entre Brasil y China no posee carácter vinculante y de que, aun siendo bilateral, no excluye al Perú de la iniciativa, los comentaristas políticos locales concentraron sus críticas en la ausencia del gobierno peruano en tratativas sobre un proyecto que contempla acceder a un puerto en su propio territorio. Además, la prensa buscó resaltar inconsistencias entre las declaraciones que distintas autoridades del gobierno emitieron sobre el tema, convirtiendo una potencial agenda positiva de política exterior en un asunto de política interna coyuntural.

No se puede todavía prever las consecuencias efectivas del memorando chino-brasileño para la efectiva implementación del proyecto de la ferrovía entre el litoral brasileño y el estado de Acre en la frontera con el Perú. Tampoco se está claro cómo el Actual Gobierno del Perú o el próximo que deberá elegirse en el 2026 coordinaran esfuerzos con Brasil y China para que los estudios en curso en Brasil sean provechosos también para el Perú. Como se verá en la siguiente sección, puede que, una vez más, la evolución de la situación

político-económica influya de manera que el ímpetu del proyecto ferroviario por la Sierra del Divisor disminuya y otras rutas ganen mayor destaque.

Ruta Sur

A diferencia de los otros dos puntos en la frontera (central y septentrional) analizados en las secciones anteriores, que demandan ya sea el transbordo del modo fluvial al vial o la construcción de una infraestructura completa, la conexión Brasil–Perú por el sur del estado federado de Acre y por el sur peruano (región de Madre de Dios) ya existe y es exclusivamente vial. En 2005, el Gobierno peruano otorgó en concesión la carretera interoceánica sur, denominada IIRSA Sur, cuyas obras concluyeron a inicios de la década de 2010.

En este caso se trata de una conexión concreta y en funcionamiento entre ambos países, que permite la circulación directa por carretera entre los océanos Atlántico y Pacífico. Según datos de OSITRAN (2025b), se registró un incremento de aproximadamente 100 % en el tráfico de vehículos ligeros y pesados a lo largo de la década de 2010 en dicha vía, con cifras que se han mantenido estables en los últimos años (OSITRAN, 2024).

Este incremento en la circulación generó efectos positivos para el crecimiento económico de los municipios de la región, mejoró la previsibilidad y la frecuencia en el abastecimiento de víveres y productos básicos en el interior peruano, así como permitió un mayor acceso a servicios de salud ofrecidos en el lado brasileño de la frontera. El crecimiento generado con la consolidación de la carretera trajo igualmente nuevos desafíos, especialmente en el ámbito de la seguridad pública y de los delitos ambientales, que constituyen objeto de tratativas frecuentes entre los Gobiernos de ambos países en las reuniones periódicas de la CVIF (Vargas, 2023).

En lo que respecta al transporte de carga, si bien este también ha aumentado desde la conclusión de las obras de la IIRSA Sur, la percepción es que aún existe margen para mejoras. De acuerdo con datos del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil (MDIC), aunque las exportaciones brasileñas hacia el Perú por Assis Brasil pasaron de USD 4,5 millones a USD 83,5 millones entre 2011 y 2024, la proporción de incremento de las importaciones hacia Brasil en el mismo período fue considerablemente menor, de USD 500 mil a USD 3 millones. Además, al analizar la canasta y el volumen de los principales productos que cruzaron hacia el lado peruano —como aceite de soya refinado y castaña amazónica— se observa que no provienen del hinterland agrícola

brasileño y están destinados principalmente al mercado interno y no a la exportación hacia Asia.

Algunas medidas de implementación relativamente rápida ayudarían el transporte de carga hacia los puertos peruanos. La primera sería mejorar la infraestructura física de las sedes de los organismos de control en ambos lados de la frontera. La segunda medida consistiría en ampliar el horario de atención, especialmente en el lado brasileño. Aunque los organismos de control peruanos actúan de manera casi ininterrumpida, la Policía Federal y la Receita Federal de Brasil no realizan fiscalización durante la noche, y la agencia de Vigilancia del Ministerio de Agricultura brasileño no cuenta con funcionarios permanentes en Assis Brasil: estos se desplazan al municipio en días específicos, muchas veces bajo demanda. Cabe señalar que la circulación de vehículos es posible independientemente del horario de actuación de los órganos de control, lo que genera vulnerabilidades en la fiscalización y subestima los datos oficiales sobre el flujo de carga y de personas.

Otra medida, de medio plazo, está relacionada con el estado de la carretera, especialmente en el lado brasileño. Aunque en el lado peruano la carretera esté en buen estado, las vías que conectan el estado brasileño de Acre con el centro del Brasil están deterioradas. La BR-317, que une Assis Brasil con Rio Branco, se halla en estado crítico y no tiene, por el momento, previsión de obras de mejoramiento. En cambio, la BR-364, que conecta Rio Branco con el resto del Brasil, debería recibir inversiones públicas para ser renovada en los próximos meses (Brasil, 2025).

Esas acciones del poder público estimularían el comercio a través de la carretera IIRSA Sur, sobre todo en el actual contexto de inflexión en la dinámica económica subregional derivada del inicio de operaciones del puerto de Chancay. Sin embargo, un desafío estructurante (y natural) que se presenta en este caso específico del aumento del volumen de exportaciones brasileñas vía la IIRSA Sur hasta los puertos del Perú es la Cordillera de los Andes.

Debe tenerse en cuenta que el perfil topográfico de la carretera actual, asociado a la pérdida de potencia de los vehículos de combustión a medida que ascienden y consumen más combustible, así como al volumen promedio de carga que pueden transportar los camiones aptos para enfrentar los tramos más sinuosos y de fuerte inclinación, será siempre ponderado por los exportadores al decidir si su mercancía saldrá por el Atlántico o por el Pacífico (Barros et al., 2021). El "factor Chancay" podría contribuir a compensar dichos desafíos naturales, aunque todavía no está claro si se consolidará como un elemento definitivo en favor de la ruta pacífica. El incremento de una dinámica comercial regional que favorezca el "flete de retorno", con un mayor ingreso de

productos peruanos al Brasil, podría influir significativamente en la decisión de los productores agropecuarios brasileños de utilizar los puertos peruanos como punto de salida de sus productos.

Otra alternativa que mitigaría, pero no resolvería, los "desafíos naturales" de la Cordillera, y que también enfrenta el reto de ampliar el "flete de retorno", sería la construcción de una línea férrea cercana del trazado de la carretera. No está claro que dicho emprendimiento resulte económicamente viable, justamente por el hecho de que ya existe una ruta vial. El volumen de carga a transportar por la línea férrea, en ambos sentidos, debería ser aún mayor, dado que parte de él ya fluye naturalmente por la carretera.

Otra alternativa a un ferrocarril exclusivamente binacional Brasil-Perú en el paso fronterizo Iñapari-Assis Brasil consistiría en la ejecución de tramos puntuales en Brasil, en el Perú y en Bolivia que complementen la red ferroviaria ya existente tanto en el centro-sur de Brasil como en el extremo sur del Perú, en las regiones de Puno y Arequipa. A diferencia del proyecto de tren binacional, la red ferroviaria de este otro corredor más septentrional ya está casi totalmente concluida del lado brasileño, y faltarían algunos tramos por implementar en Bolivia y en el Perú. Según el proyecto original incluido en la cartera de la IIRSA, llamado Corredor Ferroviario Bioceánico Central (CFBC), la línea férrea partiría del puerto de Santos, en el litoral brasileño, pasaría por polos industriales y agroexportadores del centro-sur de Brasil, ingresaría a Bolivia por la frontera Corumbá–Puerto Suárez y concluiría en los puertos meridionales peruanos, así como en el puerto de Arica, en Chile.

El informe del COSIPLAN/IIRSA (2017) sobre proyectos ferroviarios sudamericanos destacó, entre los puntos positivos del CFBC, el hecho de que casi toda la red ya existente posee el mismo ancho de vía de 1000 mm, con excepción del tramo en el lado peruano. Pesaría igualmente a favor de esta alternativa el hecho de que dicho Corredor atraviese regiones económicamente diversas (polos industriales, agrícolas y mineros), lo que diluye los riesgos asociados a proyectos orientados al transporte de un tipo exclusivo de carga, más vulnerables a las oscilaciones del mercado externo.

Por otro lado, entre los mayores desafíos para la implementación del proyecto figuran, precisamente, la discrepancia en los anchos de vía y algunos tramos de excesiva pendiente en la cordillera andina. Sobre el tema del ancho de vía, el informe de IIRSA subraya que sería importante que el Perú adoptara, de manera excepcional en este caso, la trocha de 1000 mm, puesto que resultaría menos costoso adaptarla únicamente en el tramo peruano y no en el resto de toda la línea férrea.

Justamente sobre el costo, las estimaciones varían considerablemente según la fuente consultada (periódicos brasileños[8], peruanos[9] o informes oficiales[10]). Sin embargo, hay una constante: los montos a invertirse en el proyecto del CFBC vía Bolivia serían menores que aquellos necesarios para dar viabilidad a la conexión ferroviaria ya sea por Cruzeiro do Sul y la selva central peruana (en el caso del CFBBP), o bien por Assis Brasil–Iñapari cerca de la carretera IIRSA Sur.

El costo estimado más bajo del CFBC fue uno de los principales argumentos para que el proyecto ganara espacio político en el Perú inmediatamente después del gobierno de Humala, el cual, como se señaló anteriormente, había dado mayor respaldo a la propuesta de trazar una vía férrea por la selva central peruana. Tras la salida de Humala, su sucesor, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski, señaló rápidamente la prioridad que su gobierno daría al CFBC (Semana Econômica, 2016).

Martín Vizcarra, quien ocupó la cartera de Transportes en el gobierno de PPK y era originario de la región sur peruana, asumió la presidencia en marzo de 2018 y mantuvo al CFBC como uno de los proyectos de integración logística prioritarios en su gestión. Tanto es así que Lima fue sede, en 2018, de una reunión ministerial acerca del CFBC, de la cual emanaron anuncios importantes, como el compromiso del Perú de adoptar la trocha métrica en el tramo de la vía férrea en su territorio (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2018), entre Desaguadero e Ilo.

Desde una perspectiva geopolítica, resulta interesante notar que, mientras el proyecto ferroviario por la selva central peruana cuenta con el interés chino, el CFBC parece haber despertado el interés de interlocutores europeos, con países como Alemania y España que han mostrado apertura para invertir en la iniciativa (El Comércio, 2018). Más aún, el CFBC fue concebido originalmente, en el marco de la IIRSA, para culminar en puertos peruanos como Ilo o Matarani, cuyas dimensiones tendrían que ser ampliadas, con recursos nacionales peruanos o internacionales, para recibir el incremento en el volumen de carga proveniente de la nueva conexión ferroviaria.

8 Disponível em: <https://ac24agro.com/2025/07/21/projeto-da-ferrovia-bioceanica-pode-mudar-tracado-e-passar-por-cruzeiro-do-sul/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 15 ago. 2025.

9 Disponível em: <https://larepublica.pe/sociedad/2024/06/25/tren-bioceanico-conectaria-chancay-pucallpa-y-brasil-conoce-su-ruta-y-otras-ciudades-que-cruzara-1344800?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 15 ago. 2025.

10 Disponível em: <https://www.iirsa.org/News/Detail?Id=139&utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 15 ago. 2025.

En ese escenario, y quizá como una manera de equilibrar la fuerte inversión china en Chancay, hay indicios de que inversionistas estadounidenses estarían interesados en participar en el proyecto del "Megapuerto de Curió", en Punta de Bombón, precisamente en la región sur peruana, con el objetivo de convertirlo en una salida marítima aún mayor que Chancay, incluso con una batimetría más profunda (Logística 360, 2025).

Aunque todavía en el plano de la especulación, un nuevo gran puerto financiado con recursos estadounidenses o de otros inversionistas occidentales produciría una fuerte inflexión geoeconómica con efectos naturales en la priorización de los proyectos de integración regional. Un puerto de gran envergadura en esta parte meridional del Perú incentivaría aún más a los grupos de interés económico de la región, sobre todo a los agroexportadores del centro-oeste y del centro-sur de Brasil, a impulsar la ampliación de la infraestructura logística a través de la ruta Sur – sea por la carretera o por un ferrocarril.

Conclusiones

Desde la reunión de presidentes de América del Sur en el año 2000 que dio origen a la IIRSA, la dinámica de poder en las Relaciones Internacionales ha experimentado transformaciones que impactaron la relación de los países de la región con actores externos. China se convirtió en el principal socio comercial de Brasil y del Perú, así como en el mayor inversionista externo en el país andino (Sanborn-Pareja y Quispe, 2025), aunque Estados Unidos, socio tradicional de los países sudamericanos, continúa siendo un actor político ineludible para cualquier gobierno de la región. Este cambio económico y esta continuidad política crean un escenario más complejo para la actuación externa de los países sudamericanos. La retracción de la institucionalidad de la cooperación intrarregional es otro elemento que torna el escenario aún más desafiador.

Mismo con el panorama internacional menos estable y la crisis de los mecanismos de concertación regional, ejemplificada por la ausencia de reuniones de alto nivel en el marco del COSIPLAN/IIRSA desde 2017, es posible decir que Perú y Brasil buscaron siempre, en el último cuarto de siglo, coordinar esfuerzos en favor de la integración física binacional. En las últimas décadas, los proyectos incluidos originalmente en la IIRSA permanecieron en el centro de la agenda bilateral, recibiendo la atención de presidentes y autoridades ministeriales de distintas orientaciones políticas. Algunos de

estos proyectos cobraron más fuerza en momentos determinados, a la luz de la orientación gubernamental de turno. Ello forma parte de la dinámica democrática y de la formulación de políticas de relaciones exteriores que buscan ser representativas del electorado.

Independientemente del contorno político coyuntural que dichos proyectos hayan adquirido bajo distintos gobiernos, lo que resulta absolutamente necesario es garantizar su implementación efectiva, ya sea mediante acciones unilaterales o bilaterales, coordinadas o no con actores extrarregionales.

Entre las medidas unilaterales de corto plazo, iniciativas como la mejora en la fiscalización en los pasos fronterizos de Tabatinga y Assis Brasil, previstas por el gobierno brasileño, pueden de manera rápida y sencilla facilitar el comercio en la región fronteriza y, potencialmente, incrementar el flujo de carga desde el interior agroexportador brasileño hacia el nuevo puerto de Chancay. La CVIF, que se reúne periódicamente desde fines de la década del 2000, constituye el espacio natural para debatir cómo estas y otras medidas de implementación más sencilla pueden generar sinergias en favor del desarrollo de la frontera binacional.

Al pensar en el mediano plazo, el Memorando Brasil–China de 2025, pese a la repercusión política controversial en la prensa peruana, no deja de ser positivo para avanzar en la construcción de una línea férrea dentro del Brasil, prevista desde hace por lo menos dos décadas. La conclusión de los estudios de viabilidad y la efectiva construcción de los rieles en territorio brasileño hasta el Acre generará otra externalidad positiva, que podrá ser aprovechada soberanamente por el Perú.

El tiempo de maduración de estos proyectos ferroviarios trasciende cualquier gobierno democráticamente electo, y la existencia de mecanismos institucionales de coordinación que se mantengan más allá de las administraciones resulta esencial para asegurar la continuidad de las tratativas técnicas. En el contexto actual, marcado por la inactividad de las grandes estructuras regionales por razones políticas, la alternativa podría ser, por ejemplo, la constitución de Grupos de Trabajo de Coordinadores Nacionales para las rutas de integración mencionadas a lo largo del texto.

Dichos grupos, de carácter más técnico, podrían inspirarse en el ejemplo del GT constituido por Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, que se reúne periódicamente desde hace varios años para abordar aspectos de la infraestructura logística del Corredor de Capricornio –el cual fue igualmente previsto en su origen en la IIRSA y fue incorporado también al programa brasileño de Rutas de Integración Sudamericana.

Aunque la actuación unánime de América del Sur frente a los grandes desafíos globales se encuentra actualmente debilitada, el espacio de coordinación intrarregional para la agenda de infraestructura no ha desaparecido. Así como la IIRSA en el año 2000 sirvió de catalizador para una cooperación regional más amplia, quizá la reactivación de su agenda pueda convertirse en la semilla de una nueva aproximación estructurante en el ámbito regional.

Referencias

ALEMANIA interesada en tren desde Bolivia hacia el sur del Perú. *El Comercio*, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://elcomercio.pe/economia/negocios/alemania-interesada-tren-bolivia-sur-peru-145052-noticia>. Acesso em: 16 ago. 2025.

ASSIS, Mariana; MATOSO, Felipe. Ferrovia para ligar o Atlântico ao Pacífico: veja o que se sabe até agora do projeto do Brasil com a China. *G1*, 8 jul. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/07/08/ferrovia-para-ligar-o-atlantico-ao-pacifico-veja-o-que-se-sabe-ate-agora-do-projeto-do-brasil-com-a-china.ghtml>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11772.htm#anexoi>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Circular telegráfica nº 96266 [Telegrama diplomático]. Brasília: Itamaraty, 10 nov. 2014. Documento não publicado.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama nº 1334 [Telegrama diplomático]. Brasília: Itamaraty, 15 set. 2009. Documento não publicado.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama nº 1684 [Telegrama diplomático]. Brasília: Itamaraty, 24 set. 2013. Documento não publicado.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Telegrama nº 628 [Telegrama diplomático]. Brasília: Itamaraty, 21 jun. 2018. Documento não publicado.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *ComexStat*: estatísticas gerais de exportação e importação. [s.d.]. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. *Brasil e China assinam memorando para produção de estudos sobre sistema de transporte integrado no país*. 7 jul. 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/brasil-e-china-assinam-memorando-para-producao-de-estudos-sobre-sistema-de-transporte-integrado-no-pais>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. *Presidente Lula anuncia mais de R$ 1 bilhão de investimentos para o Acre*. 8 ago. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/08/presidente-lula-anuncia-mais-de-r-1-bilhao-de-investimentos-para-o-acre>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRITO, R. K. L. de. *Vapores de Mauá*: A Companhia de Navegação e Comércio do Amazonas (1852–1871). 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2018.

BURMAN, T.; FENG, J. América do Sul explora a construção de sua própria ferrovia transcontinental de 2.800 milhas. *Newsweek*, 11 jul. 2025. Disponível em: <https://www.newsweek.com/south-america-transcontinental-rail-209714>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRIEGER, Pedro. La crisis de la Unión de Naciones Suramericanas. *CNN en Español*, 28 abr. 2018. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/04/28/la-crisis-de-la-union-de-naciones-suramericanas>. Acesso em: 25 jul. 2025.

CALDERÓN, Camila. Eduardo Arana cambia de posición sobre tren bioceánico: pasó de decir que el Perú no estaba interesado en invertir a no descartarlo. *Infobae*, 17 jul. 2025. Disponível em: <https://www.infobae.com/peru/2025/07/17/eduardo-arana-cambia-de-posicion-sobre-tren-bioceanico-paso-de-decir-que-el-peru-no-esta-interesado-en-invertir-a-no-descartarlo/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CANCILLERÍA PERÚ. Declaraciones en Canal N del canciller Schialer sobre el proyecto tren bioceánico. YouTube, 16 jul. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3q4eiUFv9NU>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CARNEIRO, Lucianne. País asiático planeja investir mais no setor de infraestrutura no Brasil. *O Globo*, 13 abr. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/pais-asiatico-planeja-investir-mais-no-setor-de-infraestrutura-no-brasil-15854585>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CHINA: ferrocarril bioceánico se hará respetando medio ambiente y cultura de los pueblos. *Radio Nacional del Perú*, 23 maio 2015. Disponível em: <https://radionacional.gob.pe/informa/politica/china-ferrocarril-bioce-nico-se-har-respetando-medio-ambiente-y-cultura-de-los-pueblos/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

CHINA participará en estudios para un posible ferrocarril entre puertos de Brasil y Perú. *El Comercio*, 7 jul. 2025a. Disponível em: <https://elcomercio.pe/economia/peru/china-participara-en-estudios-para-un-posible-ferrocarril-entre-puertos-de-brasil-y-peru-l-ultimas-noticia/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). Detalle del proyecto (h=29). 2015. Disponível em: <http://cosiplan.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=29>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). Insumos para elaborar una estrategia que facilite la integración ferroviaria de Suramérica [PDF]. 2017. COSIPLAN. Disponível em: <https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Int_Ferroviaria_digital.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2025.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO (COSIPLAN). Sistema de Información de Proyectos (SIP). [s.d.]. Disponível em: <http://cosiplan.org/proyectos/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

D. OLMO, Guillermo. Cómo el megapuerto de Chancay que China estrena en Perú puede impactar en la economía de otros países de América Latina. *BBC News Mundo*, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/articles/c8jywxmxkryo>. Acesso em: 16 ago. 2025.

DECLARACIÓN de Perú y Bolivia para impulsar tren bioceánico. *DW*, 4 nov. 2016. Disponível em: <https://www.dw.com/es/declaraci%C3%B3n-de-per%C3%BA-y-bolivia-para-impulsar-tren-bioce%C3%A1nico/a-36205231>. Acesso em: 15 ago. 2025.

DILMA e premiê chinês anunciam estudos para ferrovia transoceânica. *Época Negócios*, 19 maio 2015. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Acao/noticia/2015/05/dilma-e-premie-chines-anunciam-estudos-para-ferrovia-transoceanica.html>. Acesso em: 12 ago. 2025.

DILMA y Humala inauguran la carretera que unirá Brasil y Perú. *El País Brasil*, 30 jul. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/...>. Acesso em: 12 ago. 2025.

EVO Morales recibe apoyo europeo para tren bioceánico. *DW*, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.dw.com/es/evo-morales-recibe-apoyo-europeo-para-tren-bioce%C3%A1nico/a-41803752>. Acesso em: 15 ago. 2025.

FERROCARRIL bioceánico consolidará el comercio bilateral con China. *TV Perú*, 22 maio 2015. Disponível em: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/ferrocarril-bioceanico-consolidara-el-comercio-bilateral-con-china>. Acesso em: 13 ago. 2025.

FERROCARRIL bioceánico entre Perú y Brasil sería inviable, según estudio. *Gestión*, 10 jun. 2015. Disponível em: <https://gestion.pe/economia/ferrocarril-bioceanico-peru-brasil-seria-inviable-estudio-92158-noticia/#google_vignette>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GESTIÓN. Canciller sobre ferrocarril bioceánico que impulsa Brasil y China: "No tenemos el detalle". Gestión, 8 jul. 2025a. Disponível em: <https://gestion.pe/mundo/internacional/canciller-sobre-ferrocarril-bioceanico-que-impulsa-brasil-y-china-no-tenemos-el-detalle-noticia/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

GRUPO de inversionistas de EE.UU. tiene interés en construir el megapuerto de Corio. *Logística 360*, 18 jun. 2024. Disponível em: <https://logistica360.pe/grupo-de-inversionistas-de-ee-uu-tiene-interes-en-construir-el-megapuerto-de-corio/>. Acesso em: 17 ago. 2025.

IMPACTOS dos conflitos Israel-Hamas e Rússia-Ucrânia no mercado global de fertilizantes e seus possíveis reflexos no agronegócio brasileiro [Nota técnica – PDF]. Embrapa, nov. 2023. Disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/26187851/Impactos+dos+conflitos+Israel-Hamas+e++R%C3%BAssia-Ucr%C3%A2nia+no+Mercado+Global+de+Fertilizantes+e+Seus++Poss%C3%ADveis+Reflexos+no+Agroneg%C3%B3cio+Brasileiro/f72ced47-4aaf-998a-8a5d-cdbdc0f559c6?version=1.0>. Acesso em: 13 ago. 2025.

IIRSA Norte y Tren Bioceánico, ¿la "fórmula" para Perú incremente su comercio con Brasil? *Gestión*, 12 ago. 2025c. Disponível em: <https://gestion.pe/economia/iirsa-norte-podria-ayudar-a-que-peru-incremente-su-comercio-con-brasil-junto-al-tren-bioceanico-noticia/#google_vignette>. Acesso em: 12 ago. 2025.

MEGAPUERTO de Chancay competirá con este gran puerto marítimo de Sudamérica: obra también superará al de San Antonio en Chile. *El Comercio*, 16 ago. 2025b. Disponível em: < https://elcomercio.pe/respuestas/trends/megapuerto-de-chancay-competira-con-esta-gran-puerto-maritimo-de-sudamerica-obra-tambien-superara-al-de-san-antonio-en-chile-tdpe-noticia/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO – OSITRAN. Informe de desempeño 2024: Concesión del Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil, Tramo N.º 3: Inambari–Iñapari. OSITRAN, jun. 2025b. Disponível em: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2025/07/id-2024-iirsa-sur-tramo-3.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2025.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO – OSITRAN. Informe de desempeño IIRSA Norte—Año 2024. OSITRAN, jul. 2025a. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/ositran/informes-publicaciones/6925367-informe-de-desempeno-de-iirsa-norte-2024>.

ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO – OSITRAN; CONCESIONARIA HIDROVÍA AMAZÓNICA S.A. (COHIDRO). Plan de Negocios 2024 [Presentación]. OSITRAN, 4 mar. 2024. Disponível em: <https://www.gob.pe/102823-acceder-a-informacion-sobre-la-hidrovia-amazonica-que-supervisa-el-ositran>.

PERU. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR). *Flujo de turistas internacionales e ingreso de divisas por turismo receptivo*. [s.d.]. Disponível em: <https://datosturismo.mincetur.gob.pe/appdatosturismo/content1.html>. Acesso em: 3 ago. 2025.

PERU. Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú. Resolución Ministerial 396-2016 MTC/01.02. 2016. Disponível em: <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/10169-396-2016-mtc-01-02>. Acesso em: 12 ago. 2025.

PUERTO de Chancay en Perú: oportunidades y amenazas en la nueva ruta entre China y Sudamérica. *DW*, 15 nov. 2024. Disponível em: <https://www.dw.com/es/puerto-de-chancay-en-per%C3%BA-oportunidades-y-amenazas-en-la-nueva-ruta-entre-china-y-sudam%C3%A9rica/a-70787205>. Acesso em: 9 ago. 2025.

PONCE VARGAS, B. A. *Desafíos y perspectivas de la cooperación fronteriza con el Brasil*: el caso de los Comités de Frontera Amazónicos. 2023. Dissertação (Mestrado) – Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar, Lima, 2023. Disponível em: <https://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/227>. Acesso em: 14 nov. 2025.

PPK Reitera: corredor bioceánico debe pasar por Bolivia y no por la selva brasileña. *Semana Económica*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.semanaeconomica.com/que-esta-pasando/articulos/204504-ppk-reitera-corredor-bioceanico-debe-pasar-por-bolivia-y-no-por-la-selva-brasilena>. Acesso em: 15 ago. 2025.

RENDÓN CUSÍ, Sisko Fernando. Evolución de la planificación territorial en Perú 1920-2021: una aproximación histórica. *Perspectiva Geográfica*, Tunja, v. 27, n. 1, p. 32-50, jan./jun. 2022. DOI: 10.19053/01233769.13523.

SANBORN-PAREJA, Raúl; QUISPE, Marta. *China's economic and business presence in Peru, 1992-20*. Cechap: Universidad del Pacífico, 2025.

SILVA BARROS, P.; SEVERO, L. W.; RIBEIRO DA SILVA, C. H.; CARNEIRO, H. C. Brasil do Atlântico ao Pacífico: rede interoceânica e fronteiras. In: PÊGO, B.; NAGAMINE, L.; KRÜGER, C.; MOURA, R. (Coords.). *Fronteiras do Brasil*: o litoral em sua dimensão fronteiriça. Vol. 8, Cap. 9. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/0d1982e5-7289-4371-bdca-6528c1611c8f>. Acesso em: 14 nov. 2025.

SILVA BARROS, P.; SEVERO, L. W.; RIBEIRO DA SILVA, C. H.; CARNEIRO, H. C. *Transformaciones geoeconómicas en América del Sur*: AMACRO, integración regional y Asia-Pacífico (Documento de Trabajo OBS-AL-AP / DT 003 / 21). Observatorio América Latina–Asia-Pacífico, ALADI, set. 2021. Disponível em: <https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Observatorio/Documentos_Trabajo/OBS_AL_AP_DT_003_2021.pdf >. Acesso em: 14 nov. 2025.

SILVA, César Pereira da. Influência das políticas de integração da Amazônia nas dinâmicas demográficas da região Norte do Brasil. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [S. l.], abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/02/politicas-integracion-amazonia.html>. Acesso em: 10 ago. 2025.

TREN Bioceánico: Brasil habla del acuerdo con China y dice que hay otras prioridades en agenda. *Gestión*, 26 jul. 2025b. Disponível em: <https://gestion.pe/economia/tren-bioceanico-brasil-habla-del-acuerdo-con-china-y-dice-que-hay-otras-prioridades-en-agenda-noticia/>. Acesso em: 14 ago. 2025.

TREN Bioceánico: MTC elige recorrido Perú–Bolivia por US$ 7.548 millones. *El Comercio*, 23 ago. 2018. Disponível em: <https://elcomercio.pe/economia/peru/tren-bioceanico-mtc-elige-recorrido-peru-bolivia-us-8-000-mlls-noticia-561360-noticia/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

VIZCARRA confirma reunión con Morales sobre corredor ferroviario Brasil–Bolivia–Perú. *Gestión*, 5 jun. 2018. Disponível em: <https://gestion.pe/peru/politica/vizcarra-confirma-reunion-morales-corredor-ferroviario-brasil-bolivia-peru-235301-noticia/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SOJA SUSTENTÁVEL E DIPLOMACIA COMERCIAL: CENÁRIOS ESTRATÉGICOS PARA A RELAÇÃO BRASIL – CHINA RUMO À COP30

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a12

Submetido em: 01/10/2025. Aceito em: 23/10/2025. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X

Daiane Carolina Silva[1]

João Paulo Cândia Veiga[2]

Resumo

Este artigo analisa como a soja sustentável pode se tornar um vetor estratégico da diplomacia comercial e climática entre Brasil e China no contexto da COP30 e além. Partimos do reconhecimento de que a interdependência agrícola molda oportunidades e vulnerabilidades da balança comercial à reputação ambiental. Usamos lentes de complexidade (Sensemaking/Cynefin e Mapeamento Estuarino) para identificar restrições fixas e negociáveis, mapear pressões de rastreabilidade e riscos climáticos e, a partir daí, construir três cenários: (i) cooperação, com padrões conjuntos de sustentabilidade; (ii) dependência, com l*ock-in* em *commodities* sem governança robusta; e (iii) liderança climática, com diversificação e inserção multilateral. O argumento central é que a soja, tratada como plataforma estratégica (não apenas *commodity*), pode ampliar o poder de barganha do Brasil, reduzir exposições e converter exigências internacionais em vantagem competitiva. Concluímos com recomendações operacionais para diplomatas e formuladores de política econômica e climática.

Palavras-chave: Soja sustentável. Diplomacia climática. Brasil-China. Governança global. Cenários estratégicos.

1 Mestranda em Economia Política Internacional e Finanças Climáticas no Instituto de Relações Internacionais da USP (IRI-USP), com foco em mercados de carbono, estratégias de transição energética e governança climática. Atuou como assistente de pesquisa em instituições como o Santander Brasil e a Escola de Diplomacia Científica e de Inovação (INNSCID-USP), com experiência em análise de risco climático, modelagem de cenários e políticas internacionais de sustentabilidade. Orcid: https://orcid.org/0009-0005-6493-7788.

2 Professor Titular do Departamento de Ciência Política da USP e Diretor de Pesquisa do Centro de Inteligência Artificial (C4AI-USP). Atua nas áreas de governança ambiental, direitos humanos e regulação de inteligência artificial. Coordena acordos de pesquisa com instituições internacionais, incluindo a SIPA-Columbia University. É pesquisador do CNPq e da Cátedra Jean Monnet em Empresas Multinacionais e Direitos Humanos.

SUSTAINABLE SOY AND COMMERCIAL DIPLOMACY: STRATEGIC SCENARIOS FOR THE BRAZIL-CHINA RELATIONSHIP TOWARDS COP30

Abstract

This article examines how sustainable soy can become a strategic driver of trade and climate diplomacy between Brazil and China in the context of COP30 and beyond. We start from the view that agricultural interdependence creates both opportunities and vulnerabilities—from trade balances to environmental reputation. Using complexity lenses (Sensemaking/Cynefin and Estuarine Mapping), we distinguish fixed and negotiable constraints, map traceability pressures and climate risks, and develop three scenarios: (i) cooperation, with jointly crafted sustainability standards; (ii) dependence, marked by commodity lock-in without robust governance; and (iii) climate leadership, featuring diversification and multilateral insertion. Our core claim is that soy, governed as a strategic platform rather than a mere commodity, can expand Brazil's bargaining power, reduce exposures, and turn international requirements into competitive advantage. We conclude with operational recommendations for diplomats and economic–climate policymakers.

Keywords: Sustainable soy. Climate diplomacy. Brazil–China. Global governance. Strategic scenarios.

SOJA SOSTENIBLE Y DIPLOMACIA COMERCIAL: ESCENARIOS ESTRATÉGICOS PARA LA RELACIÓN ENTRE BRASIL Y CHINA DE CARA A LA COP30

Resumen

Este artículo analiza cómo la soja sostenible puede convertirse en un motor estratégico de la diplomacia comercial y climática entre Brasil y China en el contexto de la COP30 y más allá. Partimos de que la interdependencia agrícola genera oportunidades y vulnerabilidades—desde la balanza comercial hasta la reputación ambiental—. Con lentes de complejidad (Sensemaking/Cynefin y Mapeo Estuarino), distinguimos restricciones fijas y negociables, mapeamos presiones de trazabilidad y riesgos climáticos y construimos tres escenarios: (i) cooperación, con estándares conjuntos de sostenibilidad; (ii) dependencia, con lock-in en commodities sin gobernanza sólida; y (iii) liderazgo climático, con diversificación e inserción multilateral. La tesis central es que la soja, gobernada como plataforma estratégica y no solo como commodity, puede ampliar el poder de negociación de Brasil, reducir exposiciones y convertir exigencias internacionales en ventaja competitiva. Concluimos con recomendaciones operativas para diplomáticos y responsables de políticas económicas y climáticas.

Palabras clave: Soja sostenible. Diplomacia climática. Brasil–China. Gobernanza global. Escenarios estratégicos.

1. Introdução

O comércio de soja entre Brasil e China representa uma das relações bilaterais de *commodities* mais consequentes da geopolítica contemporânea, remodelando cadeias de suprimento agrícolas e prioridades diplomáticas. A demanda sustentada da China posicionou o Brasil como o maior exportador mundial de soja, consolidando o que Tixiliski (2024) caracteriza como uma integração onde investimentos chineses servem como representação prática da estratégia econômica mais ampla na agricultura global. Contudo, essa interdependência comercial existe dentro de uma tensão crescente entre imperativos comerciais e diplomacia climática, particularmente à medida que o Brasil se aproxima de sua hospedagem da COP30. Utilizamos a COP30 meramente como âncora temporal; nosso foco se estende às trajetórias de médio e longo prazo dessa relação para além da conferência em si.

A interdependência combina escala e estabilidade com efeitos ambíguos sobre balança comercial e reputação ambiental. O Brasil fornece 76% das importações chinesas de soja enquanto gera US$ 67,3 bilhões anualmente do complexo soja, representando 40% da receita total de exportação brasileira (USDA-ERS, 2019; Zhang, 2021). Ainda assim, essa concentração cria pressões duplas: demandas internacionais crescentes por produção sustentável, particularmente das regulações de desmatamento da UE; e requisitos assimétricos de rastreabilidade entre mercados de destino que expõem lacunas de governança. As importações chinesas enfrentam 97% de exposição a riscos de desmatamento, contrastando fortemente com padrões mais rígidos da UE, enquanto os compromissos das NDCs brasileiras permanecem ameaçados pela intensidade de carbono contínua nas regiões produtoras de soja (Trase/SEI, 2025; dos Reis & Meyfroidt, 2023).

Este artigo aborda a questão fundamental de pesquisa: Como pode a soja sustentável tornar-se um impulsionador estratégico da diplomacia comercial e climática entre Brasil e China, e quais cenários futuros podem emergir dessa relação para além da COP30? A análise persegue um objetivo geral de examinar como a soja sustentável se integra à diplomacia comercial e climática bilateral, mapeando cenários estratégicos enquanto oferece recomendações acionáveis para a política externa brasileira. Perseguimos três objetivos específicos: primeiro, diagnosticar o papel atual da soja dentro de estruturas de diplomacia comercial e climática; segundo, aplicar estruturas de ciência da complexidade para identificar restrições e impulsionadores de futuros possíveis; terceiro, construir cenários estratégicos abrangendo

cooperação, dependência e diversificação enquanto discutimos implicações para negociações bilaterais e multilaterais do Brasil.

Tratamos este problema como complexo ao invés de meramente complicado, requerendo abordagens *probe-sense-respond* (sondar-sentir-responder) em vez de planejamento linear (Snowden & Boone, 2007). O *framework* Cynefin orienta nosso reconhecimento de que padrões emergem apenas através de experimentos seguros para falha e detecção rápida de sinais. Empregamos mapeamento estuarino para identificar restrições – governantes, habilitadoras e voláteis – e avaliar requisitos de energia/tempo para mudança, distinguindo elementos fixos (imperativo de segurança alimentar da China) de actantes modificáveis passíveis de intervenção diplomática (The Cynefin Co., 2021; 2022). Integramos assimetrias de rastreabilidade e riscos climáticos como impulsionadores-chave moldando trajetórias de cenários, reconhecendo que a aderência da cadeia de suprimentos modera tanto impactos agrícolas quanto possibilidades de intervenção. Esta combinação metodológica nos permite mapear o "presente espesso" contendo disposições que moldam possibilidades futuras sem predeterminar resultados.

A análise posiciona a soja sustentável como plataforma do Brasil para diplomacia comercial e climática, convertendo dependência de *commodities* em alavancagem estratégica. Entregamos três cenários com recomendações operacionais abordando restrições, riscos e oportunidades dentro da arquitetura comercial atual. A Seção 2 examina a parceria estratégica e interdependência agrícola; a Seção 3 analisa a soja como ativo estratégico; a Seção 4 aborda rastreabilidade e riscos climáticos; a Seção 5 desenvolve cenários usando estruturas de complexidade; a Seção 6 sintetiza implicações para a diplomacia brasileira. Através desta estrutura, fornecemos a formuladores de política e negociadores ferramentas analíticas para navegar a intrincada interseção da diplomacia climática com relações comerciais na era de urgência climática.

2. Brasil e China: parceria estratégica e interdependência agrícola

A interdependência agrícola Brasil-China combina escala e estabilidade com efeitos ambíguos sobre balança comercial e reputação ambiental. O que começou como troca impulsionada por *commodities* evoluiu para complementaridade estrutural na qual o Brasil fornece produtos intensivos em terra – particularmente soja – enquanto a China importa esses materiais para processamento e consumo doméstico, criando dependência mútua com

assimetrias claras no poder de barganha e exposição a riscos (USDA-ERS, 2019; Zhang, 2021; Aguirre et al., 2021).

Três mecanismos sustentam essa interdependência: concentração, na qual o Brasil canaliza a maioria de suas exportações de soja para a China enquanto a China obtém a maior parte das importações do Brasil; sensibilidade a choques geopolíticos e regulatórios, exemplificada pela guerra comercial EUA-China de 2018, que temporariamente elevou a participação de mercado do Brasil; e vulnerabilidade refletida nos custos de adaptação e prazos requeridos quando as condições de mercado mudam. A adesão da China à OMC em 2001 estabeleceu a estrutura tarifária favorecendo importações de soja não processada, acelerando fluxos bilaterais que agora excedem padrões históricos observados durante interrupções comerciais anteriores (USDA-ERS, 2019; farmdoc daily, 2024).

A agricultura serve como espinha dorsal das relações bilaterais, com diversificação recente para além da soja, incluindo óleo de milho, amendoim, grãos secos de destilaria e exportações de carne bovina. Essa expansão reflete a adaptabilidade produtiva brasileira e as preferências evolutivas dos consumidores chineses, apoiadas por melhorias sustentadas no controle de qualidade, padrões sanitários e processos de certificação que aumentam a rastreabilidade e acesso ao mercado. Mecanismos formais de cooperação incluindo plataformas BRICS e diálogos setoriais, como o Diálogo Brasil-China sobre Segurança Alimentar, priorizam a estabilidade do comércio agrícola enquanto abordam intercâmbio tecnológico e compartilhamento de dados (Brazilian Farmers, 2025; CEBC, 2024).

A soja opera simultaneamente como principal ativo estratégico do Brasil e o canal através do qual requisitos de rastreabilidade, pressões de desmatamento e restrições de intensidade de carbono entram na relação bilateral. A posição dominante de fornecedor do Brasil gera alavancagem diplomática em negociações de segurança alimentar, mas essa concentração expõe o país a assimetrias regulatórias entre mercados de destino – particularmente entre padrões de importação chineses e regulações mais rígidas de desmatamento da UE. Essas lacunas de governança criam riscos reputacionais que ameaçam acesso de longo prazo ao mercado e complicam os compromissos climáticos do Brasil, dinâmicas examinadas detalhadamente na Seção 4 (Trase/SEI, 2022; 2025; ABOVE/WWF/USDA-FAS, 2025).

A implicação diplomática exige tratar essa interdependência como infraestrutura estratégica demandando estruturas regulatórias coordenadas, transparência da cadeia de suprimentos e projetos-piloto seguros para falha para reduzir custos de transição. Ao invés de ver a concentração como vantagem

permanente ou vulnerabilidade insuperável, formuladores de política devem desenvolver mecanismos adaptativos que alavancam a escala atual enquanto constroem resiliência através de diversificação, processamento de valor agregado e parcerias multilaterais que protegem contra dependência de mercado único (Aguirre et al., 2021; Zhang, 2021).

Tabela 1. Principais indicadores da interdependência Brasil-China (2019-2024)

Indicador	Evidência sintética	Implicação diplomática	Fonte principal
Peso da China no escoamento da soja brasileira	A China mantém participação estruturalmente elevada nas compras de soja do Brasil; picos pró-Brasil em choques (ex.: 2018).	Alta concentração do destino → sensibilidade a choques externos.	USDA-ERS (2019); farmdoc daily (2024)
Participação do Brasil no suprimento chinês	Liderança consolidada do Brasil na oferta de soja à China, com oscilações por preço e geopolítica.	Barganha para coordenação regulatória e logística.	USDA-ERS (2019); Zhang (2021)
Peso do complexo soja nas exportações do Brasil	Parcela elevada e persistente no valor total exportado.	Benefício externo vs. risco de dependência de *commodity*.	farmdoc daily (2024); CEBC (2024)
Diversificação da pauta agrícola	Crescente presença de milho, carnes e insumos; ajustes sanitários/logísticos.	Oportunidade de espalhar risco e negociar padrões.	Brazilian Farmers (2025); CEBC (2024)
Pressões de sustentabilidade e *due diligence*	Reforço de requisitos de rastreabilidade/*deforestation-free* em mercados de terceiros (EUDR).	Necessidade de convergência regulatória e mecanismos de comprovação.	Trase/SEI (2022; 2025)
Reputação e finanças sustentáveis	Métricas ESG afetando crédito, seguros e acesso a mercados.	Custo de *compliance* hoje vs. vantagem competitiva amanhã.	CEBC (2024)
Moratória da Soja (escopo e lições)	Resultados na Amazônia; debates sobre Cerrado e governança setorial.	Base para arranjos bilaterais e pilotos de certificação.	ABIOVE; WWF; USDA-FAS (2025)

Fonte: Elaboração dos autores com base em Trase/SEI (2022; 2025); ABIOVE/WWF/USDA-FAS (2025).

3. Soja estratégica, rastreabilidade e riscos climáticos

A soja opera como plataforma estratégica do Brasil combinando estabilidade da balança comercial, alavancagem diplomática e vulnerabilidade às pressões de sustentabilidade. O complexo soja gerou US$ 67,3 bilhões em 2023, representando 40% da receita total de exportação brasileira e estabelecendo a soja como infraestrutura ao invés de simples *commodity* (farmdoc daily,

2024). Esta transformação transcende métricas econômicas para abranger fluxos de investimento estrangeiro direto e controle da cadeia de suprimentos, onde segmentos protegidos por patentes criam dependências limitando a autonomia tecnológica brasileira em insumos agrícolas críticos (Cruz, Medina e Oliveira Júnior, 2022).

A posição dominante de fornecedor do Brasil gera alavancagem diplomática substancial com a China através de efeitos de rede que aumentam a resiliência da segurança alimentar. Wang *et al*. (2023) demonstram através de análise de redes abrangente que o Brasil desempenha papel positivo na capacidade anti-interferência da China nos fluxos comerciais de soja enquanto os Estados Unidos não o fazem, tornando o Brasil estrategicamente valioso para os objetivos chineses de segurança alimentar. Este posicionamento se consolidou através da concentração de exportações atingindo 73% de 2019-2023, com picos de 82% durante a guerra comercial EUA-China de 2018 demonstrando como disrupções geopolíticas amplificam a posição estratégica do Brasil (farmdoc daily, 2024). Contudo, essa concentração cria tanto oportunidade –fornecendo poder de negociação em discussões bilaterais – quanto exposição a estratégias de diversificação chinesas, mudanças políticas ou desacelerações econômicas que poderiam alterar rapidamente os padrões comerciais.

As pressões internacionais de sustentabilidade desafiam cada vez mais as práticas tradicionais do comércio de *commodities* através de múltiplos canais. Os requisitos de *due diligence* da União Europeia, particularmente a regulação de desmatamento (EUDR) entrando em vigor obrigatório em dezembro de 2025, estabelecem rastreabilidade mandatória para importações de soja cultivada em terra convertida após dezembro de 2020. As demandas dos consumidores por produtos sustentáveis e as expectativas do mercado financeiro por conformidade ESG criam camadas adicionais de pressão, afetando acesso a crédito, custos de seguro e prêmios de mercado. Essas pressões externas se manifestam assimetricamente entre mercados de destino, compelindo tanto Brasil quanto China a adaptar estratégias de produção e exportação enquanto criam oportunidades para cooperação bilateral no estabelecimento de padrões alternativos de sustentabilidade que abordem prioridades chinesas sem replicar abordagens regulatórias europeias (Cruz, Medina e Oliveira Júnior, 2022; Trase/SEI, 2025).

Os desafios de rastreabilidade revelam lacunas fundamentais de governança, ameaçando acesso de longo prazo ao mercado e credibilidade diplomática. O desmatamento ligado à expansão da soja atingiu 794.000 hectares em 2022, gerando 121 milhões de toneladas de emissões de CO_2, o que representa 9% do total de emissões brasileiras por mudança no uso da terra, com apenas

370 municípios respondendo por 95% do desmatamento enquanto produzem 58% da produção nacional (Trase/SEI, 2025). As limitações de transparência da cadeia significam que 15-18% da soja comercializada – aproximadamente 20 milhões de toneladas – não pode ser vinculada a municípios específicos de produção devido a dados faltantes sobre propriedade de silos e instalações de esmagamento. A Moratória da Soja da Amazônia demonstra eficácia de governança dentro das regiões cobertas, mas deixa o Cerrado sem proteção equivalente, criando assimetrias regulatórias entre biomas. A análise de exposição de mercado revela contrastes marcantes: a China enfrenta 97% de exposição ao desmatamento em suas importações de soja comparado a 58% para importações da UE, estabelecendo dinâmicas competitivas diferenciais onde exportadores brasileiros se beneficiam de padrões chineses menos rigorosos enquanto enfrentam riscos reputacionais nos mercados europeus (Trase/SEI, 2025; ABIOVE/WWF/USDA-FAS, 2025).

Essas dinâmicas transformam desafios de sustentabilidade em oportunidades diplomáticas ao posicionar rastreabilidade e conformidade ESG como plataformas para desenvolvimento conjunto Brasil-China de padrões. Ao invés de ver pressões internacionais como restrições, formuladores de política podem alavancar requisitos de sustentabilidade para negociar sistemas bilaterais de certificação, arranjos de transferência tecnológica e projetos-piloto seguros para falha em municípios selecionados que demonstrem viabilidade sem impor custos sistêmicos imediatos. Três cenários estratégicos emergem desta análise: cooperação, onde ambos os países cocriam padrões servindo interesses mútuos; dependência, onde o Brasil permanece preso em exportações de *commodities* sem melhorias de governança; e diversificação, onde o Brasil usa produção sustentável como plataforma para engajamento multilateral além da concentração bilateral. Esses cenários, examinados na Seção 5, determinam se o Brasil converte a dependência de *commodities* em liderança climática mantendo vantagens competitivas na era pós-COP30.

4. Cenários estratégicos para além da COP30: ciência da complexidade e mapeamento estuarino

Dada a interdependência examinada nas seções anteriores e as crescentes pressões de rastreabilidade e clima, construímos três cenários estratégicos para a diplomacia da soja Brasil-China no pós-COP30. Esses cenários funcionam como ferramentas de *sensemaking* ao invés de previsões, ajudando formuladores de política a compreender o potencial evolutivo dentro das restrições atuais e

identificar experimentos seguros para falha que geram propriedades emergentes benéficas sem risco catastrófico (David Snowden e Boone, 2007; The Cynefin Co-Snowden., 2021; 2022).

Os principais *constraints* e vetores de mudança estão sintetizados na Tabela 2 – Mapeamento Estuarino: Matriz Energia/Tempo dos Actantes para Diplomacia da Soja Sustentável – que orienta a priorização de intervenções seguras para falha. Este *framework* distingue elementos fixos requerendo ações indiretas de actantes modificáveis que são passíveis de intervenção diplomática direta, possibilitando a alocação estratégica de recursos através de diferentes horizontes temporais e requisitos energéticos para mudança sistêmica.

Tabela 2. Mapeamento estuarino: matriz energia/tempo dos actantes para diplomacia da soja sustentável

Actantes	Energia para mudar	Tempo para mudar	Posição no domínio	Experimentos seguros para falha
Imperativo de segurança alimentar da China	Muito alta	Muito longo	Contrafactual	Monitorar/Solicitar parcerias
Dependência das exportações do Brasil (73% para China)	Alta	Média	Zona de ação	Diversificar mercados, processamento de valor agregado
Regulamentos de desmatamento da UE (EUDR)	Média	Curto	Zona de ação	Pilotos de sistemas de certificação
Moratória da Soja na Amazônia	Média	Média	Zona de ação	Expandir para o Cerrado
Intensidade de carbono (794 mil hectares/ano)	Alta	Longo	Liminal	Pesquisar agricultura regenerativa
Desmatamento (121 Mt CO_2)	Alta	Média	Zona de ação	Pilotos de rastreabilidade *blockchain*

Fonte: Elaboração própria do autor com base em The Cynefin Co-David Snowden (2022-2023).

Cenário 1 – Cooperação: cocriando padrões sustentáveis

Brasil e China reconhecem vulnerabilidade mútua e transformam dependência bilateral em liderança colaborativa estabelecendo padrões conjuntos de sustentabilidade. Dois vetores-chave impulsionam este cenário: sistemas bilaterais de certificação incluindo rastreabilidade em nível municipal à documentação de exportação, e mecanismos de finanças verdes recompensando práticas agrícolas regenerativas através de arranjos de crédito de carbono. Experimentos seguros para falha incluem pilotos de certificação em municípios selecionados com alto desmatamento e programas de transferência tecnológica para agricultura de precisão reduzindo pressão de

conversão. Protocolos conjuntos Brasil-China de verificação criam restrições habilitadoras para inovação enquanto abordam pressões internacionais sem replicar abordagens regulatórias europeias. Riscos primários incluem efeitos de *lock-in* que limitam flexibilidade futura e padrões conjuntos, tornando-se barreiras que desencadeiam disputas comerciais com terceiros. Eventos-gatilho requerendo ajuste do cenário incluem expansão súbita da EUDR para *commodities* adicionais ou mudanças políticas domésticas chinesas em direção à substituição de importações (Trase/SEI, 2022; 2025; Wang *et al.*, 2023).

Cenário 2 – Dependência: Lock-in de commodities sem governança robusta

O Brasil permanece preso em exportações de *commodities* sem desenvolver mecanismos de governança correspondentes aos requisitos de sustentabilidade, criando vulnerabilidade crescente a choques externos e danos reputacionais. Dois vetores caracterizam esta trajetória: concentração contínua sem melhorias de rastreabilidade, e respostas reativas à pressão internacional gerando lacunas de conformidade entre mercados de destino. A ausência de governança proativa transforma métricas de desmatamento em restrições voláteis, desencadeando mudanças regulatórias súbitas quando limiares são ultrapassados. Experimentos seguros para falha permanecem limitados a medidas defensivas protegendo acesso de mercado existente ao invés de criar vantagens competitivas através de diferenciação por sustentabilidade. Riscos primários incluem restrições comerciais da UE sob aplicação da EUDR, danos reputacionais afetando acesso a mercados *premium* e vulnerabilidade a estratégias de diversificação ou mudanças políticas chinesas. Eventos-gatilho incluem impactos climáticos na produção, campanhas de pressão internacional intensificadas ou disrupções geopolíticas similares às tensões comerciais de 2018 redirecionando fluxos (USDA-FAS, 2025; CEBC, 2024).

Cenário 3 – Diversificação via Governança Climática Multilateral

O Brasil se posiciona como líder em diplomacia climática alavancando soja sustentável como plataforma para engajamento multilateral enquanto diversifica estrategicamente bases exportadoras além da concentração bilateral. Dois vetores habilitam este cenário: impulso da COP30, estabelecendo frameworks de cooperação Sul-Sul para agricultura sustentável, e parcerias multilaterais através de BRICS+ e mecanismos alternativos de financiamento, reduzindo dependência de mercado único. Experimentos seguros para falha incluem parcerias com nações africanas produtoras de soja, desenvolvimento de padrões regionais de sustentabilidade abordando prioridades do Sul

Global e coalizões público-privadas estabelecendo sistemas alternativos de certificação. Esta abordagem requer ações de pesquisa e interação mudando conexões entre actantes ao invés dos actantes em si. Riscos primários envolvem potenciais tensões com a China, se diversificação sinalizar redução estratégica de compromisso, complexidade de gerenciar múltiplas relações simultâneas e custos de coordenação entre *frameworks* institucionais diversos. Eventos-gatilho incluem resultados bem-sucedidos da COP30, criando novas arquiteturas de governança, ou iniciativas concorrentes de sustentabilidade, fragmentando padrões globais (Trase/SEI, 2025; Wang et al., 2023).

Na Tabela 3 abaixo, para cada cenário, apresentam-se a restrição habilitadora, dois vetores operacionais e o posicionamento diplomático recomendado. Esta síntese facilita comparação entre cenários enquanto identifica quais restrições podem ser amplificadas para gerar padrões benéficos e quais requerem atenuação para prevenir disrupções sistêmicas em negociações bilaterais e multilaterais.

Tabela 3. Cenários estratégicos: análise de sistema adaptativo complexo

Cenário	Restrições habilitadoras	Propriedades emergentes	Ações vetoriais	Posição diplomática
Cooperação	Padrões de sustentabilidade conjuntos, compartilhamento de tecnologia, fundo climático bilateral	Brasil como fornecedor *premium* sustentável da China, inovação institucional	Estabilizar parceria, desencadear inovação	Líder de aliança estratégica
Dependência	Padrões comerciais atuais, lacunas regulatórias, lucratividade de curto prazo	Vulnerabilidade a choques externos, déficits de governança	Monitorar riscos, diversificação rosa dos ventos	Fornecedor reativo de *commodities*
Liderança climática	Impulso COP30, cooperação Sul-Sul, frameworks multilaterais	Brasil como modelo global de sustentabilidade, formação de novas coalizões	Pesquisar alternativas, interagir com múltiplos parceiros	Líder multilateral proativo

Fonte: Elaboração própria do autor com base em The Cynefin Co-David Snowden (2022-2023).

5. Implicações para a diplomacia comercial e climática do Brasil e conclusão

A diplomacia da soja Brasil-China é moldada por uma densa teia de interdependência, restrições concorrentes e oportunidades emergentes através do comércio, clima e governança doméstica. Ao invés de uma parceria apenas de *commodities*, evoluiu para um sistema com aderência de cadeia de suprimentos e *lock-ins* de rede que criam tanto alavancagem quanto exposição. O desafio político é converter essa estrutura em vantagem estratégica enquanto reduz riscos reputacionais e de transição na trajetória pós-COP30 (Tixiliski, 2024; Zhang, 2021; dos Reis & Meyfroidt, 2023).

No domínio complexo, líderes avançam por *probe-sense-respond* (sondar--sentir-responder), não por previsão e controle. Praticamente, isso significa executar pilotos em experimentos *safe-to-fail* e escalar o que funciona. Além disso, o mapeamento estuarino ajuda a separar restrições fixas (ex.: imperativo de segurança alimentar da China) de restrições negociáveis (ex.: vias de verificação, termos de financiamento), orientando onde intervir com menores custos de energia/tempo. Portanto, duas sondagens imediatas se destacam: pilotos de certificação conjunta em corredores prioritários e janelas de finanças/seguro vinculadas à rastreabilidade verificável (Snowden e Boone, 2007; The Cynefin Co., 2021; 2022). Adicionalmente, exploramos três cenários Pós COP30:

> Cenário 1 – Cooperação (Cocriando Padrões Sustentáveis): Brasil e China co-desenham padrões robustos e interoperáveis; lançam pilotos de certificação municipal e uma janela bilateral de investimento; gerenciam gatilhos de *spillovers* de *due diligence* da UE com compartilhamento rápido de dados.
> Cenário 2 – Dependência (*Lock-in* de *Commodities* sem Governança Robusta): Reconhecer exposição a choques de preço/regulatórios; diversificar mercados e segmentos *premium*; monitorar sinais de energia/tempo para evitar reforçar *lock-ins*.
> Cenário 3 – Diversificação via Governança Climática Multilateral: Combinar coordenação BR-CN com coalizões Sul-Sul; alinhar protocolos de financiamento climático e rastreabilidade para acelerar conformidade em escala (Trase/SEI, 2022; 2025; USDA-FAS, 2025; CEBC, 2024; dos Reis & Meyfroidt, 2023).

A *Tabela 1 – Mapeamento estuarino: energia/tempo* e a *Tabela 2 – Cenários estratégicos* operacionalizam essas escolhas, vinculando restrições, vetores habilitadores e posturas diplomáticas recomendadas para cada cenário.

Para negociadores, a mudança é de acordos transacionais para uma estratégia guiada por bússola que desencadeia e estabiliza mudança direcional no sistema comercial e climático. Prioridades incluem construir coalizões público-privadas de rastreabilidade, incorporar cláusulas de conformidade mínima em contratos BR-CN, e usar monitoramento em tempo real para atenuar padrões adversos e amplificar positivos. Esta abordagem protege acesso a mercados em jurisdições terceiras e fortalece a posição do Brasil em negociações bilaterais (Zhang, 2021; Trase/SEI, 2025; CEBC, 2024).

Portanto, a linha de fundo estratégica é sobre tratar soja sustentável como plataforma para integração internacional, não como *commodity* passiva. Governar a cadeia através de cocertificação, dados interoperáveis (CAR/nota fiscal/sistemas de exportação), e alinhamento de finanças climáticas transforma requisitos externos em vantagem competitiva. Com experimentação disciplinada e navegação estuarina, o Brasil pode expandir poder de barganha, cortar custos de transição e co-liderar normas climático-comerciais com a China no pós-COP30 e além (The Cynefin Co., 2021; dos Reis e Meyfroidt, 2023; Snowden e Boone, 2007).

Referências

ABIOVE. Documentos oficiais sobre a Moratória da Soja. São Paulo: Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais, 2023–2025. Disponível em: <https://www.abiove.org.br/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

AGUIRRE, M. L. C.; BUNDE, A.; RIZZI, K.; CARLETTI, A. Brasil e China e a dependência na semiperiferia: uma análise das relações econômicas (2009--2018). *Revista Tocantinense de Geografia*, v. 10, n. 20, p. 168–191, 2021.

ALI, T.; LI, Z.; WU, C.; PENG, D.; YU, H. The Impact of Climate Change on China and Brazil's Soybean Trade. *Land*, v. 11, n. 12, p. 2286, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/land11122286>.

BEAR, M.; LI, Y.; ZHANG, F. Property Rights and the Soybean Revolution: Shaping how China and Brazil are Telecoupled. *Sustainability*, v. 9, n. 6, p. 954, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3390/su9060954>.

BRAZILIAN FARMERS. Brazil and China: A Strategic Partnership Shaping the Future of Food. *CNA*, 2025. Disponível em: <https://brazilianfarmers.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2025.

CEBC – CONSELHO EMPRESARIAL BRASIL–CHINA. Relatórios setoriais de agronegócio e comércio Brasil-China. Brasília: CEBC, 2020–2024. Disponível em: <https://cebc.org.br/>. Acesso em: 29 set. 2025.

CRUZ, J. E.; MEDINA, G. da S.; OLIVEIRA JÚNIOR, J. R. de. Brazil's Agribusiness Economic Miracle: Exploring Food Supply Chain Transformations for Promoting Win–Win Investments. *Logistics*, v. 6, n. 1, p. 23, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/logistics6010023>.

DOS REIS, T. N. P.; MEYFROIDT, P. Explaining the Stickiness of Supply Chain Relations in the Brazilian Soybean Trade. *World Development*, v. 163, p. 106123, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.106123>.

FARMDOC DAILY. The United States, Brazil, and China Soybean Triangle: A 20-Year Analysis. *University of Illinois*, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://farmdocdaily.illinois.edu>. Acesso em: 4 set. 2025.

FARMDOC DAILY. Trade Conflicts and Long-Term Consequences: Are Soybeans Doomed to Repeat History? *University of Illinois*, 2025. Disponível em: <https://farmdocdaily.illinois.edu>. Acesso em: 18 set. 2025.

GUOLIN, Y. *Overview of China's Soybean Boom from a Global Perspective*. West Lafayette: Purdue University, 2020. (Open Access Dissertation). Disponível em: <https://docs.lib.purdue.edu/open_access_dissertations/3098/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

SEI; TRASE. Indirect Land-Use Change Deforestation Linked to Soy Threatens Prospects of Sustainability. *Stockholm Environment Institute*, 2020. Disponível em: <https://trase.earth/insights/indirect-land-use-change>. Acesso em: 18 set. 2025.

SIEWERS, S. The (Other) China Shock and the Brazilian soy boom. *SSRN Working Paper*, 2025. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.5118985>.

SNOWDEN, D.; BOONE, M. A Leader's Framework for Decision Making. *Harvard Business Review*, v. 85, n. 11, p. 68–76, 2007.

THE CYNEFIN CO. Estuarine Framework. 2021. Disponível em: <https://cynefin.io/wiki/Estuarine_framework>. Acesso em: 29 set. 2025.

THE CYNEFIN CO. Estuarine Mapping (First Edition). 2022. Disponível em: <https://thecynefin.co/estuarine-mapping/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

TIXILISKI, G. O. Chinese Global Agribusiness Project in the Brazilian Soybean Commodity Chain: Historical Structures and Current Actions. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 44, n. 2, p. 340–356, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3525>.

TRASE. Connecting Exports of Brazilian Soy to Deforestation. *Trase Insights*, 7 dez. 2022. Disponível em: <https://insights.trase.earth>. Acesso em: 4 set. 2025.

TRASE; SEI; GLOBAL CANOPY. Brazilian Soy Exports and Deforestation. *Trase Insights*, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://insights.trase.earth>. Acesso em: 26 ago. 2025.

USDA – ECONOMIC RESEARCH SERVICE. Interdependence of China, United States, and Brazil in Soybean Trade. Washington, DC: USDA, 2019. (OCS-19F-01).

USDA – FOREIGN AGRICULTURAL SERVICE. Brazil's Soy Moratorium – Balancing Economic Interests and Regulatory Measures. Washington, DC: USDA-FAS, 2025. (GAIN Report BR2025-0016).

WANG, M.; YANG, L.; ZHAO, X.; XU, H.; RUAN, Q.; LI, Q. Structural Evolution of Global Soybean Trade Network and the Implications to China. *Foods*, v. 12, n. 7, p. 1550, 2023. DOI: <https://doi.org/10.3390/foods12071550>.

WWF. Brazil's Amazon Soy Moratorium – Case Study. *WWF Forest Solutions*, 2021. Disponível em: <https://forestsolutions.panda.org/case-studies/brazils-amazon-soy-moratorium>. Acesso em: 18 set. 2025.

YANG, X.; ZHOU, L.; WANG, H. The Sino-Brazilian Telecoupled Soybean System and Cascading Effects for the Exporting Country. *Land*, v. 6, n. 3, p. 53, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3390/land6030053>.

YEVCHENKO, N.; LI, L.; HUANG, Z. Ensuring Sustainable Imports of Soybeans to China: A Comparative Study of Bilateral Foreign Trade with Brazil. *E3S Web of Conferences*, v. 273, p. 08014, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202127308014>.

ZHANG, F. Competitiveness or Complementarity: Analysis of Agricultural Trade between China and Brazil. *Problems and Perspectives in Management*, v. 19, n. 4, p. 258–269, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21511/ppm.19(4).2021.21>.

PRÊMIO MARIA JOSÉ DE CASTRO REBELLO MENDES

DE BAKU PARA BELÉM: AS LACUNAS DA ARQUITETURA GLOBAL DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E OS DESAFIOS DO BRASIL NA COP30

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a13

Artigo premiado em 19/09/2025, conforme resultado final publicado no Diário Oficial da União, na Terceira Edição do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X.

Julia Driemeier Vieira Rosa[1]

Resumo

O financiamento climático é um termo chave das discussões internacionais sobre a mudança do clima e tem ocupado um espaço significativo nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) desde o seu lançamento em 1992. No entanto, o conceito continua apresentando limitações fundamentais, carecendo de um consenso acerca da sua definição e dos seus parâmetros metodológicos. Isso impede a mensuração efetiva desses fluxos financeiros e compromete a qualidade das metas financeiras acordadas no âmbito da UNFCCC. Tendo isso em vista, o objetivo deste artigo é examinar o financiamento climático criticamente, analisando as suas principais limitações e lacunas que prejudicam a sua qualidade. Ao mesmo tempo, o trabalho visa apontar algumas perspectivas para a 30ª Conferência das Partes (COP) em Belém sob a liderança do Brasil a partir de movimentações recentes do país em relação à temática. Para tanto, a pesquisa é realizada por meio de uma exploração qualitativa-quantitativa, contando com uma revisão bibliográfica e com a análise de dados secundários. O enfoque teórico do artigo é Institucionalista, pautando-se nas interações institucionais no nível mundial que formam a arquitetura global de financiamento climático.

1 Doutoranda em Ciência Política pela University of California, Santa Barbara (UCSB). Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Este artigo foi parcialmente elaborado com base na minha dissertação de mestrado, intitulada "O papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no financiamento climático: um estudo comparado do Banco Mundial e do Novo Banco de Desenvolvimento" (Vieira Rosa, 2025). Orcid: https://orcid.org/0009-0003-3938-9084.

Os resultados apontam para a necessidade urgente de revisar a condução dos fluxos financeiros climáticos a fim de se mobilizar os US$ 300 bilhões anuais previstos pela UNFCCC. Adicionalmente, afirma-se que a presidência brasileira da COP30 vai requer habilidade e criatividade diplomática para contornar os desafios postos à conferência e atingir o consenso necessário entre as partes presentes para tomar decisões importantes sobre as metas de financiamento climático da convenção-quadro.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Cooperação Internacional; Bem Público Mundial; Mudanças Climáticas.

FROM BAKU TO BELÉM: THE GAPS IN THE GLOBAL CLIMATE FINANCE ARCHITECTURE AND BRAZIL'S CHALLENGES AT COP30

Abstract

Climate finance is a key term in international discussions on climate change and has held a significant place in the negotiations of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) since its inception in 1992. However, the concept still presents fundamental limitations, lacking consensus regarding its definition and methodological parameters. This hinders the effective measurement of these financial flows and compromises the quality of the financial targets agreed upon within the UNFCCC framework. In light of this, the objective of this article is to critically examine climate finance by analyzing its main limitations and gaps that undermine its quality. At the same time, the paper aims to highlight some perspectives for the 30th Conference of the Parties (COP30) in Belém, under Brazil's leadership, based on the country's recent actions related to the issue. To achieve this, the research is conducted through a qualitative-quantitative approach, including a literature review and the analysis of secondary data. The article adopts an institutionalist theoretical approach, focusing on institutional interactions at the global level that shape the global climate finance architecture. The findings point to the urgent need to review the management of climate financial flows to mobilize the $ 300 billion annually projected by the UNFCCC. Additionally, it is asserted that the Brazilian presidency of COP30 will require diplomatic skill and creativity to navigate the challenges facing the conference and to reach the necessary consensus among the parties present to make important decisions regarding the climate finance goals of the framework convention.

Keywords: International Organizations; International Cooperation; Global Public Goods; Climate Change.

DE BAKÚ A BELÉM: LAS LAGUNAS DE LA ARQUITECTURA GLOBAL DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA Y LOS RETOS DE BRASIL EN LA COP30

Resumen

La financiación climática es un término clave en las discusiones internacionales sobre el cambio climático y ha ocupado un espacio significativo en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde su creación en 1992. Sin embargo, el concepto sigue presentando limitaciones fundamentales, careciendo de un consenso en cuanto a su definición y a sus parámetros metodológicos. Esto impide la medición efectiva de estos flujos financieros y compromete la calidad de las metas financieras acordadas en el marco de la CMNUCC. En este contexto, el objetivo de este artículo es examinar críticamente la financiación climática, analizando sus principales limitaciones y vacíos que afectan su calidad. Al mismo tiempo, el trabajo busca indicar algunas perspectivas para la 30ª Conferencia de las Partes (COP30) en Belém, bajo el liderazgo de Brasil, a partir de los movimientos recientes del país en relación con la temática. Para ello, la investigación se lleva a cabo mediante una exploración cualitativo-cuantitativa, que incluye una revisión bibliográfica y el análisis de datos secundarios. El enfoque teórico del artículo es institucionalista, centrado en las interacciones institucionales que conforman la arquitectura global de la financiación climática. Los resultados apuntan a la necesidad urgente de revisar la gestión de los flujos financieros climáticos, con el fin de movilizar los 300 mil millones de dólares anuales previstos por la CMNUCC. Además, se argumenta que la presidencia brasileña de la COP30 requerirá de habilidad y creatividad diplomática para superar los desafíos que enfrenta la conferencia y alcanzar el consenso necesario entre las partes presentes para tomar decisiones importantes sobre las metas de financiación climática de la convención marco.

Palabras clave: Organización Internacional; Cooperación Internacional; Bien Público Mundial; Cambio Climático.

Introdução

Desde a década de 1990, a pauta climática tem ganhado cada vez mais espaço na agenda internacional. Atualmente, a temática se configura como um dos principais motivadores civilizacionais do século XXI, contando com um consenso quase universal sobre as ameaças da ação antrópica na desestabilização do sistema planetário climático (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012). Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), a emissão de gases de efeito estufa (GEE) como resultado das atividades socioeconômicas humanas tem aumentado a temperatura média da superfície global em 1,1°C a mais do que comparado com níveis pré-industriais. Esta tendência tem intensificado o número de eventos extremos climáticos ao redor do mundo, embora as suas consequências mais drásticas sejam distribuídas desigualmente entre regiões geográficas e classes sociais. Apesar desse reconhecimento, as emissões globais de GEE continuam aumentando (Lee e Romero, 2023).

Como afirmam Bigger e Carton (2020, p. 649, tradução própria[2]), "[...] a política climática não foi *financeirizada*; ela sempre foi financeira". Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992, a comunidade internacional se preocupa com a mobilização de recursos financeiros para apoiar a descarbonização mundial e a adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima. Desta forma, o financiamento climático se trata de um termo central da política climática internacional e em específico da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC).

Apesar da sua importância, o conceito foi oficialmente adotado somente na Conferência das Partes (COP) de Copenhague em 2009. Desde então, a comunidade internacional tem continuamente aumentado os seus fluxos financeiros climáticos, passando de US$ 364 bilhões entre 2011 e 2012 para US$ 1,3 trilhões entre 2021 e 2022 (CPI, 2023a). Contudo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a demanda global por recursos financeiros climáticos se intensificou em 36% entre 2015 e 2022. Ao mesmo tempo, o volume de investimentos disponíveis aumentou em apenas 22%. Como resultado, a lacuna de financiamento prevista passou de US$ 2,5 trilhões a US$ 4 trilhões por ano no mesmo período. Em 2030, esta se encontraria em US$ 6,4 trilhões se o sistema financeiro internacional não for reformado para intensificar a quantidade de capital disponível (OECD, 2025).

2 "[...] climate policy was never financialized; it has always been financial" (Bigger e Canton, 2020, p. 649).

Na COP15, a meta financeira da UNFCCC para as nações industrializadas foi acordada em US$ 100 bilhões por ano até 2020. Considerando a dificuldade observada por parte das economias de alta renda de mobilizarem esse volume, o prazo do objetivo foi adiado para 2025 (Bergsvik *et al.*, 2024). A COP29, realizada em Baku, substituiu esta meta de forma a refletir a urgência da crise climática, esperando US$ 300 bilhões por parte dos países desenvolvidos e US$ 1,3 trilhões de todos os atores anualmente até 2035 (Thompson e Weikmans, 2025). A nova meta de financiamento climático triplica as expectativas anteriores. Contudo, o valor acordado foi visto como insuficiente e pouco ambicioso, sendo contestado por Estados signatários da UNFCCC e membros da sociedade civil presentes na COP29 (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024; Thompson e Weikmans, 2025).

Desta forma, espera-se que o número estabelecido seja revisto na COP30, a qual será realizada em Belém entre os dias 10 e 21 de novembro de 2025. Os desafios e as oportunidades postos à presidência brasileira são diversos, sobretudo no que se diz respeito à revisão da nova meta financeira e à superação das limitações observadas na mobilização e distribuição do financiamento climático (Roberts *et al.*, 2021; Thompson e Weikmans, 2025; Weikmans e Roberts, 2019).

Nesse contexto, este artigo objetiva analisar o financiamento climático criticamente, apontado as suas limitações e as lacunas persistentes na mobilização desses recursos financeiros que prejudicam as metas acordadas no âmbito da UNFCCC. Adicionalmente, ambiciona-se examinar as perspectivas existentes em relação à COP30 sob a liderança do Brasil a partir da identificação das suas movimentações recentes em relação à pauta. Desta forma, esta pesquisa trata de uma exploração qualitativa-quantitativa, contando com uma revisão bibliográfica da principal literatura e da análise de dados secundários coletados de fontes como a OCDE, a *Climate Policy Initiative* (CPI) e a *OXFAM Internacional*.

O enfoque teórico do trabalho se enquadra no Institucionalismo, destacando o trabalho de Biermann *et al.* (2009) na sua compreensão das arquiteturas de governança global. No contexto da política internacional contemporânea, a fragmentação institucional é uma realidade incontestável. Para os autores, analisar uma determinada arquitetura de governança permite compreender as instituições públicas e privadas que regem determinada atividade humana a nível global. Estas podem ou não se apresentar alinhadas em prol de certo objetivo ou apresentarem elementos em contestação.

No exame do financiamento climático global, a análise da sua arquitetura de governança global é apropriada, visto que a abordagem abre espaço para a compreensão de diferentes "[...] domínios políticos das relações internacionais

que não são regulados, e muitas vezes nem são dominados, por um único regime internacional no seu entendimento tradicional" (Biermann *et al.*, 2009, p. 16, tradução própria[3]). No caso do financiamento climático, é possível apontar que a principal instituição que guia a conduta global em relação à temática é a UNFCCC. Esse fato impede que a mobilização de recursos climáticos seja totalmente divergente ou conflitiva, pois existe um alinhamento, mesmo restrito, entre as instituições internacionais que mobilizam esses investimentos em relação aos objetivos propostos pela convenção-quadro (Biermann *et al.*, 2009).

Além desta introdução e as considerações finais, que buscam sintetizar a discussão abordada, o artigo primeiro apresenta o histórico da arquitetura global do financiamento climático desde a Conferência do Rio de Janeiro em 1992. A seguir, examina-se criticamente o financiamento climático e se analisa as metas financeiras da UNFCCC a partir da apresentação das limitações metodológicas e técnicas dos recursos financeiros compreendidos. Por fim, apresenta-se algumas perspectivas para a COP30 em Belém, ressaltando a sua importância à política climática internacional dado o prazo de encerramento do Acordo de Paris em 2030, e se aponta algumas iniciativas já lideradas pelo Brasil em preparação à conferência.

Histórico da arquitetura global do financiamento climático

Apesar do termo "financiamento climático" ser oficialmente introduzido no vocabulário da política do clima mundial na COP15 em 2009, o dilema financeiro que caracteriza o combate às mudanças climáticas está presente nas discussões internacionais desde a década de 1990. Como resultado da Conferência Mundial do Clima em Genebra em 1990, publicou-se uma Declaração Ministerial que convidava governos ao redor do mundo a elaborarem uma resposta global ao desafio climático. O documento introduziu a necessidade de se mobilizar recursos financeiros para apoiar países em desenvolvimento no seu endereçamento das mudanças do clima. Em 1992, a Conferência do Rio de Janeiro avançou os esforços realizados na Suíça, estabelecendo a UNFCCC (Michaelowa e Sacherer, 2022). Apesar o caráter fragmentado da arquitetura de governança global da política climática (Biermann *et al.*, 2009), a convenção-quadro oferece um espaço multilateral propício para a participação de um grande número de partes interessadas e concentra a maior parte dos esforços mundiais

3 "[…] policy domains in international relations that are not regulated, and often not even dominated, by a single international regime in the traditional understanding" (Biermann *et al.*, 2009, p. 16).

no enfrentamento da crise climática devido a sua membresia quase universal (Achampong, 2022; Keohane e Victor, 2010).

A natureza financeira da política climática internacional é refletida em elementos essenciais da UNFCCC. Primeiro, acorda-se o princípio das "Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas", a partir do qual se diferencia os esforços esperados entre nações industrializadas e países em desenvolvimento de acordo com as suas contribuições históricas ao quadro climático atual. A natureza interligada do endereçamento da crise climática com o sistema financeiro internacional reforça o fato de que "[...] a mobilização e distribuição de grandes quantidades de financiamento para combater injustiças não acontece em um vácuo histórico" (Ciplet *et al.*, 2022, p. 2, tradução própria[4]). Assim, introduz-se a ideia da responsabilidade histórica das economias avançadas pelo atual estado do clima mundial, justificando o seu apoio financeiro aos países de baixa e média renda (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Segundo, a conferência de 1992 garantiu a fundação de mecanismos financeiros[5] dentro da jurisdição da UNFCCC e em parceria com demais instituições financeiras internacionais para apoiar as iniciativas climáticas das economias subdesenvolvidas e emergentes. Terceiro, a criação da convenção-quadro possibilitou que o primeiro tratado climático internacional – o Protocolo de Quioto – fosse assinado em 1997, estabelecendo metas vinculantes de redução de emissões de GEE globais para apenas as nações industrializadas. A restrição desses esforços a economias de alta renda retirou do tratado qualquer provisão relacionada à transferência de capital público aos países em desenvolvimento, colocando uma ênfase maior no papel dos mercados privados e créditos de carbono no apoio financeiro desses Estados (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Em 2009, a compilação dos esforços realizados em quase duas décadas de negociações climáticas internacionais culminou na meta de US$ 100 bilhões anuais até 2020 a serem mobilizados pelas nações industrializadas e distribuídos entre países em desenvolvimento, estabelecida na COP15 em Copenhague. Esperava-se que o evento seria bem-sucedido em propor alternativas às limitações

4 "[...] raising and distributing large sums of funding to address injustice does not happen in a historical vacuum" (Ciplet *et al.*, 2022, p. 2).

5 O *Global Environment Facility* (GEF) foi o primeiro instrumento de financiamento climático multilateral e deu início às suas atividades em 1994 (Michaelowa e Sacherer, 2022). O *Green Climate Fund* (GCF) foi estabelecido em Durban em 2011 com o objetivo de apoiar os esforços do GEF e atuar sob a orientação do secretariado da COP. Embora seja parte da UNFCCC, o Banco Mundial é responsável pela sua administração técnica. A expectativa era de que o GCF se tornaria o principal meio pelo qual os fluxos financeiros climáticos seriam canalizados. Isso teria um impacto positivo em direção à redução da fragmentação da arquitetura global de financiamento climático. Contudo, isso não ocorreu. Um dos motivos para essa falha se encontra nas visões distintas da UNFCCC e do Banco sobre a gestão destes fundos (Skovgaard *et al.*, 2023).

identificadas no Protocolo de Quioto, sobretudo em relação à participação de nações de baixa e média renda no esforço global em reduzir emissões de GEE. No entanto, a reunião não conseguiu avançar nesse objetivo. Apesar de ser mais bem conhecida pelo lançamento do "financiamento climático" como atualmente conhecido, a COP15 não propôs uma definição específica ao termo, tendo ainda uma ênfase exagerada em mecanismos do mercado privado (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Os anos seguintes foram voltados ao refinamento dos novos compromissos financeiros estabelecidos em Copenhague. Na Conferência de Cancún em 2010, estabeleceu-se que a maior parte dos fluxos financeiros climáticos multilaterais seriam destinados aos fundos fiduciários climáticos. Como consequência, o número de mecanismos financeiros voltados à agenda do clima se multiplicou consideravelmente, compreendendo fluxos multilaterais e bilaterais, contribuições nacionais e subnacionais, e financiamento público e privado. Contabilizar a quantidade de fundos disponíveis é uma tarefa complexa (Bracking e Leffel, 2021), mas é inegável que esta multitude permite a atuação de novos atores, o emprego de inúmeros instrumentos financeiros, e complexifica a interação entre diferentes níveis de governança, contribuindo para a fragmentação da arquitetura de governança analisada (Biermann *et al.*, 2009).

Em 2015, a COP21 visou substituir o Protocolo de Quioto por um tratado internacional mais abrangente e que levasse em consideração as limitações do processo de tomada de decisão por consenso, característico do sistema das Nações Unidas, e as suas contradições com a natureza urgente do combate à crise climática. Sendo assim, o Acordo de Paris foi assinado, permitindo que os seus signatários estabelecessem as suas próprias metas de redução de emissões de GEE. Estas são conhecidas como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions* – NDCs) (Michaelowa e Sacherer, 2022). O 9º artigo do Acordo de Paris determina que as economias avançadas devem prestar apoio financeiro aos países em desenvolvimento com os seus esforços de mitigação e adaptação ao clima. Apesar da centralidade do financiamento climático no tratado, o Acordo de Paris não aprofunda a sua definição do termo, não oferece uma distinção entre recursos mobilizados dos mesmos fundos da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), como será explorado posteriormente, e permite a utilização de instrumentos financeiros não concessionais e de fontes privadas (Brasil, 2015).

Apesar do apontado, o Acordo de Paris reconheceu que as necessidades financeiras dos países em desenvolvimento ultrapassariam a meta de US$ 100 bilhões estabelecida em 2009. De qualquer forma, no momento da sua assinatura, as economias avançadas já se encontravam atrasadas no

cumprimento desse compromisso. Como resultado, o objetivo foi adiado de 2020 para 2025 (Bergsvik *et al.*, 2024). Embora esse fato seja contestado, como será explorado posteriormente, alguns estudos afirmam que as nações industrializadas mobilizaram o volume financeiro esperado pela primeira vez apenas em 2022 (OECD, 2024). Os próximos anos foram destinados ao fortalecimento do Acordo de Paris, à expansão dos seus parceiros e ao refinamento das NDCs. A COP26, realizada em Glasgow em 2021, serviu para identificar a discrepância entre o objetivo de Copenhague e as reais demandas dos países de baixa e média renda. Assim, a conferência propôs uma revisão da meta global de financiamento climático, iniciando uma nova rodada de negociações (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Como ressaltado por Roberts *et al.* (2021), o estabelecimento de uma nova meta de financiamento climático deveria avaliar realisticamente as demandas das economias de baixa e média renda. No entanto, seria primeiro necessário firmar regras precisas para definir o que pode ser considerado como parte desse objetivo. Em 2022, a COP26 lançou uma investigação técnica para apoiar os negociadores presentes na COP29, realizada em Baku em 2024, em proporem uma nova meta de financiamento climático. O novo número estabelecido foi acordado em US$ 300 bilhões até 2035, descrito como insuficiente e insatisfatório (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024). A próxima seção analisa o conceito de "financiamento climático" criticamente e examina o novo objetivo financeiro da UNFCCC proposto na COP29.

Afinal, o que é financiamento climático?

Embora seja um termo central à política internacional do clima, não existe um consenso sobre a definição de "financiamento climático". A UNFCCC apresenta o conceito como:

> o financiamento local, nacional ou transnacional – resgatado de fontes de financiamentos públicas, privadas e alternativas – que procuram apoiar ações de mitigação e adaptação que vão combater as mudanças climáticas (UNFCCC, 2023, tradução própria[6]).

Essa definição, mesmo comumente adotada, é bastante restrita. Michaelowa e Sacherer (2022, p. 2, tradução própria[7]) oferecem uma descrição mais refinada,

6 "[...] local, national, or transnational financing – drawn from public, private and alternative sources of financing – that seeks to support mitigation or adaptation actions that will address climate change" (UNFCCC, 2023).

7 "[...] transboundary flows of finance triggered by public interventions with finance meaning a grant or concessional element of another financial instrument [...]" (Michaelowa e Sacherer, 2022, p. 2).

classificando o termo como "[...] 'fluxos transfronteiriços de financiamento provocados por intervenções públicas' com financiamento significando uma subvenção ou um elemento concessional de outro instrumento financeiro [...]." Independentemente da sua classificação, entende-se que o financiamento climático compreende uma gama variada de mecanismos financeiros que visam apoiar a transferência de fundos voltados à mitigação e adaptação climática[8], gerando formas fragmentadas de financiamento (Ciplet *et al.*, 2022).

A ausência de uma definição clara para a expressão"financiamento climático" gera uma ambiguidade em relação aos tipos de instrumentos e fundos financeiros que podem ser abrangidos. Inexistem também regras formais de contabilidade e transparência que ajudam a quantificar e a avaliar esses fluxos. Isso não somente dificulta medir quanto financiamento climático tem sido mobilizado de fato pela comunidade internacional, mas também impede o estabelecimento de uma nova meta financeira que leve em consideração as reais necessidades dos países em desenvolvimento, a capacidade das nações industrializadas em mobilizar esses recursos e a eficiência dos seus investimentos (Bergsvik *et al.*, 2024; Roberts *et al.*, 2021; Weikmans e Roberts, 2019).

A arquitetura de financiamento climático apresenta essa lacuna metodológica gritante não por falta de conhecimento técnico nem vontade política dos negociantes da COP. Na verdade, a falta de determinação de parâmetros claros decorre de diferenças políticas entre economias avançadas e países em desenvolvimento. Desta forma, atingir um consenso sobre as práticas financeiras consideradas climáticas tem se mostrado uma tarefa difícil dentro do âmbito da UNFCCC, levando à adoção de métodos de mobilização, distribuição e contabilização distintos entre países desenvolvidos. Isso dificulta a comparação de práticas entre estas nações e a mensuração dos esforços globais em relação às metas financeiras da convenção-quadro (Roberts e Weikmans, 2017).

Com a exceção dos Estados Unidos e do Reino Unido, uma metodologia de financiamento climático é frequentemente adotada por países desenvolvidos. Os Marcadores do Rio de Janeiro, estabelecidos pela OCDE em 1998, surgiram para quantificar os fluxos de AOD bilaterais, cujo objetivo principal ou consequente envolve a redução de emissões de GEE. Em 2010, os Marcadores foram revistos a fim de incluir empreendimentos de adaptação às mudanças do clima também. Mesmo não tendo sido originalmente desenhada para medir

8 A mitigação climática se refere aos esforços voltados à redução das emissões globais de GEE, na descarbonização de sistemas produtivos e na transição energética mundial. A adaptação climática se concentra no fortalecimento da resiliência dos sistemas socioeconômicos humanos a eventos climáticos extremos, principalmente em economias subdesenvolvidas e emergentes (Michaelowa e Sacherer, 2022).

as contribuições dentro do âmbito da UNFCCC, diversas economias de alta renda se apropriam desta metodologia para reportarem o seu financiamento climático à convenção-quadro (Roberts e Weikmans, 2017). A legitimidade dos Marcadores do Rio é questionada, sobretudo em função da natureza excludente da OCDE, impossibilitando que países em desenvolvimento participem na construção e aprovação dos parâmetros contábeis dos fluxos financeiros climáticos (Weikmans e Roberts, 2019).

Apesar desta contestação, os Marcadores do Rio continuam fortemente presentes na arquitetura global de financiamento climático. Contudo, a metodologia apresenta algumas falhas próprias. Em primeiro lugar, o método é altamente moldável, sendo modificado conforme os interesses dos países que o adotam de acordo com os seus próprios compromissos climáticos (Roberts e Weikmans, 2017). Isso não dificulta somente a compreensão dos fluxos financeiros climáticos a nível macro, mas também o estabelecimento de estratégias e prioridades de financiamento segundo as necessidades reais dos países subdesenvolvidos e emergentes (Tomlinson, 2022).

Em segundo lugar, os Marcadores do Rio não diferenciam entre recursos destinados à mitigação e à adaptação climática (Michaelowa e Michaelowa, 2011). Essa ambiguidade impede a identificação de projetos com sobreposições temáticas, resultando em uma quantificação exagerada de recursos por parte de países desenvolvidos (Weikmans e Roberts, 2019). Essa discrepância também prejudica uma alocação equitativa entre as áreas climáticas, conforme previsto pelo Acordo de Paris (Hall, 2017). Isso ocorre em função do perfil de alta rentabilidade e da viabilidade comercial dos investimentos voltados à mitigação climática. A adaptação, no entanto, não apresenta os mesmos retornos financeiros, afastando tanto investidores públicos quanto privados (Kenny, 2024).

Em terceiro lugar, os Marcadores do Rio não garantem que a sua contabilização dos fluxos financeiros climáticos seja "nova e adicional" em relação à AOD, já que a metodologia foi originalmente projetada para quantificar recursos voltados a projetos de desenvolvimento socioeconômico (Weikmans e Roberts, 2019). Mesmo apresentando missões interligadas, o financeiro climático e a AOD precisam ser abordados individualmente (Browne, 2022). A UNFCCC não estabelece os critérios adequados para tal diferenciação. Como resultado, a responsabilidade de decidir se as suas contribuições são de fato adicionais ou provenientes de orçamentos pré-existentes é transferida às economias de alta renda (Weikmans e Roberts, 2019).

Conforme o princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas, essa diferenciação é imprescindível para assegurar a responsabilização

histórica dos países desenvolvidos. Como resultado da ausência de regras claras, na prática todas as contribuições climáticas quantificadas originam dos mesmos fundos da AOD e são reportados à UNFCCC sem a distinção devida (Michaelowae Sacherer, 2022; Tomlinson, 2022). A defesa de manter o financiamento climático e a AOD como conceitos separados é justificada pela compreensão de que estes não apresentam os mesmos objetivos políticos, mesmo muitas vezes havendo sobreposições. Entende-se que o primeiro é uma restituição pelos danos causados aos países em desenvolvimento em função do histórico de emissões de GEE das nações industrializadas. Trata-se, portanto, de um direito soberano. Como consequência, as economias de baixa e média renda são fortalecidas para demandar esses recursos com maior autonomia e poder decisório e definir como serão alocados internamente (Browne, 2022; Peterson e Skovgaard, 2019).

Apesar de incentivar a priorização de instrumentos financeiros concessionais, os Marcadores do Rio não diferenciam entre esses mecanismos (Weikmans e Roberts, 2019). Conforme apontado pela OCDE (2024) e a OXFAM (Bertram, *et al*., 2023), os instrumentos financeiros não concessionais continuam sendo privilegiados. Esses mecanismos tornam as economias de baixa e média renda ainda mais suscetíveis ao acúmulo de dívidas externas, reduzindo a sua capacidade de investir domesticamente (Achampong, 2022). Como consequência, a OXFAM (Bertram, *et al*., 2023) defende que os instrumentos não concessionais devem ser totalmente descartados da quantificação dos fluxos climáticos, já que representam um custo adicional ao orçamento público. Trata-se, portanto, de garantir a justiça climática com base nas capacidades distintas de cada país em responder à mudança do clima (Tomlinson, 2022).

Nesse sentido, os países desenvolvidos mantêm uma ambiguidade proposital em relação ao uso recorrente de instrumentos financeiros não concessionais. Isso permite a capitalização sob o setor privado e evita que os balanços orçamentários domésticos das nações industrializadas sejam constrangidos pelos seus compromissos bilaterais e multilaterais. Destaca-se que a preferência por mecanismos de financiamento não concessionais não viola os princípios da UNFCCC e do Acordo de Paris, já que a atuação complementar de atores não estatais é incentivada (Hall, 2017). Entretanto, o uso predominante desses instrumentos encaminha os países em desenvolvimento a uma "armadilha do endividamento climático[9]" (Alayza, Laxton e Neunuebel, 2023).

9 As mudanças climáticas, juntamente com demais crises domésticas e internacionais, como a pandemia do COVID-19, restringem a capacidade orçamentária dos países em desenvolvimento e prejudicam o pagamento das suas dívidas públicas já existentes (Alayza, Laxton e Neunuebel, 2023). A vulnerabilidade pré-existente dessas nações a eventos climáticos extremos e pela sua insolvência financeira contribui para

A partir do apresentado, é possível afirmar que a metodologia da OCDE não responde às complexidades da arquitetura global do financiamento climático. Mesmo sendo adotada parcialmente por outros grupos e organizações – como a *Climate Policy Initiative* (CPI) – algumas diferenças fundamentais entre as abordagens influenciam o resultado das suas análises. Isso dificulta estimar o progresso internacional em relação a qualquer meta de financiamento climática estabelecida pela UNFCCC ou demais instituições devido a divergências metodológicas fundamentais (Shishlov e Censkowsky, 2022). Para ilustrar esse quadro, aponta-se que a CPI não inclui na sua quantificação instrumentos financeiros como garantias e seguros, mas sim outros mecanismos como o capital próprio em projetos e o financiamento por balanço patrimonial (CPI, 2023b). A OCDE, por sua vez, não considera fontes privadas se não por meio de instituições públicas (OECD, 2022), enquanto a CPI considera o capital de corporações, investidores privados, instituições financeiras comerciais e até mesmo de pessoas físicas (CPI, 2023b).

Uma das diferenças mais importantes entre as metodologias adotadas pela OCDE e a CPI se refere ao financiamento climático mobilizado pelos próprios países em desenvolvimento. A UNFCC determina que somente as economias de alta renda são responsáveis pelo provimento desses recursos. Desta forma, a OCDE não inclui o volume mobilizado por países subdesenvolvidos e emergentes, tanto no âmbito doméstico quanto no bilateral e multilateral (OECD, 2022). Por outro lado, a CPI abrange esses esforços nos seus relatórios e aponta que essas nações se responsabilizaram por 13% de todo o financiamento climático entre 2019 e 2020. Desse total, os fluxos transnacionais Sul-Sul se encontram em torno de 2% (CPI, 2023b).

Essas diferenças, portanto, comprometem o entendimento e a confiança pública sobre o atual estado do financiamento climático global. A OCDE afirma que a meta da UNFCCC foi atingida pela primeira vez em 2022. Nesse ano, a organização entende que os países desenvolvidos mobilizaram US$ 115, 9 bilhões em financiamento climático. Desse número, quase 80% originaram de fontes bilaterais e multilaterais públicas. Desde o início das medições da OCDE, nota-se que essas fontes são os maiores responsáveis pelos recursos climáticos, tendo sido contabilizados US$ 38 bilhões em 2013 e US$ 91,6 bilhões em 2022 (OCDE, 2024). Diferentemente, a CPI aponta que o financiamento climático global se somou a US$ 1, 26 trilhão nos anos de 2021 e 2022. O equivalente a US$ 640 bilhões teve origem em fontes bilaterais e multilaterais

a elevação das taxas de juros disponíveis a estes Estados (Zenios, 2024; UNCTAD, 2024). Assim, o uso recorrente de instrumentos financeiros não concessionais aumenta a dívida externa dessas economias, o que consequentemente reduz o investimento climático interno (Bolton *et al.*, 2022; Park e Samples, 2024).

públicas. Diferentemente da OCDE, a CPI afirma que US$ 625 bilhões desse total teriam sido mobilizados pelo setor privado (CPI, 2023a).

Outras discrepâncias são apontadas pelas avaliações independentes realizadas pela *OXFAM International*. A organização não governamental (ONG) adota uma metodologia própria baseada nos números reportados pela OCDE, mas descontando do valor investimentos realizados por meio de instrumentos não concessionais. O objetivo desse desconto é apontar a real quantidade investida sem a soma dos juros do empréstimo às contas públicas dos países em desenvolvimento. Desta forma, a OXFAM estima que o total de financiamento climático mobilizado em 2021 se encontrava entre US$ 19,8-24,8 bilhões. Em 2022, esse valor estava entre US$ 27,9-34,9 bilhões (Bertram, *et al*., 2024). Isso significaria que os países desenvolvidos não atingiram a meta de US$ 100 bilhões nesse ano conforme apontado pela OCDE (OECD, 2024).

Tendo em vista essas limitações, a COP29, realizada em Baku entre os dias 11 e 22 de dezembro de 2024, teve como objetivo revisitar a meta financeira firmada em Copenhague. Assim, representantes da UNFCCC, junto com a presidência azerbaijana, se concentraram na elaboração de um novo objetivo de financiamento climático nos meses anteriores ao evento. O texto inicialmente proposto foi descartado na primeira semana da conferência, obrigando os negociadores presentes a reiniciaram o debate. Isso gerou frustrações entre as partes presentes em Baku e atrasou o evento (Thompson e Weikmans, 2025). No final, os países desenvolvidos somente propuseram uma nova meta nos últimos dois dias da COP, deixando pouco tempo para a sua análise técnica. Portanto, alguns países, em especial a Índia, anunciaram a sua decepção com a ambição dos compromissos acordados (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024).

Mesmo prometendo triplicar o seu financiamento climático (Alayzae Larsen, 2025), a nova meta acaba repetindo muitos dos mesmos erros analisados do compromisso de US$ 100 bilhões anuais. No entanto, é possível apontar quatro mudanças principais ocorridas em Baku: i) todos os atores, incluindo países em desenvolvimento, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) e o setor privado, são invocados a mobilizar conjuntamente US$ 1,3 trilhão por ano até 2035; ii) espera-se que as economias avançadas providenciem US$ 300 bilhões desse valor no mesmo período, cujos fundos podem ser variados, desde o público ao privado, o bilateral ao multilateral, e origens alternativas; iii) espera-se que os países em desenvolvimento contribuam de forma voluntária; iv) os esforços dos BMDs agora contam para o atingimento da meta (UNFCCC, 2024; Thompson e Weikmans, 2025).

Diante das múltiplas incertezas do cenário internacional contemporâneo, assegurar um consenso sobre a nova meta de financiamento climático já é um feito notável e a importância de se aumentar o volume desses recursos por si só não deve ser subestimada (Thompson e Weikmans, 2025). Ainda assim, algumas lacunas que colocam em risco o progresso global em direção a esse objetivo ainda persistem. Em primeiro lugar, as negociações da COP29 não avançaram em responder aos desafios metodológicos da arquitetura global de financiamento climático apontados. Nesse sentido, a nova meta não diferencia precisamente entre a mobilização esperada de fundos privados e públicos, tampouco oferece uma distinção concreta entre mecanismos financeiros concessionais e não concessionais. A manutenção dos níveis já baixos de instrumentos sem juros já será um desafio por si só. Além disso, a dependência no financiamento bilateral, que de fato dobrou entre 2013 e 2022, agrava o quadro descrito. Se se espera que esse ritmo continue até 2035, os recursos mobilizados desta fonte poderiam atingir os US$ 80 bilhões. No entanto, isso depende da vontade política dos Estados e da sua relação favorável à agenda climática. Somado ao potencial do endividamento climático por parte de países em desenvolvimento, o esclarecimento destas questões é imprescindível (Alayza e Larsen, 2025; Thomson e Weikmans, 2025).

Em segundo lugar, a nova meta de financiamento climático não faz menção à obrigatoriedade de se providenciar recursos financeiros "novos e adicionais". Desta forma, permanece o risco de os países desenvolvidos reduzirem os seus orçamentos climáticos e dos seus compromissos internacionais no campo humanitário e do desenvolvimento global (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024; Thompson e Weikmans, 2025). Essa ambiguidade consequente deixa à interpretação soberana dos Estados quais esforços podem contar à meta da UNFCCC (Thompson e Weikmans, 2025). Segundo a agência de notícias *Reuters* (Rumney *et al*., 2023), a ausência de definições claras já levou o Japão, os Estados Unidos, a Bélgica e a Itália a reportarem investimentos à convenção-quadro destinados, respectivamente, a uma planta de carvão, um hotel, um filme e uma loja de chocolates.

Em terceiro lugar, o reconhecimento das contribuições dos países em desenvolvimento ao financiamento climático global representa uma grande mudança dentro da UNFCCC. Desde 1992, a convenção-quadro diferencia entre os seus signatários com base na sua responsabilidade histórica às mudanças climáticas. Contudo, quase três décadas depois, as suas definições de distinção socioeconômica não foram atualizadas. Como resultado, grandes poluidores como a China, o Brasil e a Índia não apresentam compromissos financeiros formais. Esta questão tem sido pautada com bastante frequência

nas COPs, sendo um grande ponto de contingência entre as partes negociadoras (Thompson e Weikmans, 2025).

No entanto, essas nações, sobretudo a China, já mobilizam volumes significativos de financiamento climático em projetos de cooperação Sul-Sul. Portanto, a contabilização dos seus esforços pode representar um passo importante para o atingimento da meta acordada em Baku (Thompson e Weikmans, 2025). Para esta finalidade, é preciso o estabelecimento de expectativas concretas, pois qualquer ambiguidade acaba desincentivado a reportagem desses recursos à UNFCCC. Isso ocorre porque a participação das economias de baixa e média renda facilita a mobilização dos US$ 300 bilhões e consequentemente reduz a ambição das nações industrializadas em garantirem os seus compromissos (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024).

O potencial de superar alguns dos desafios apontados reside no papel ampliado que a COP29 conferiu aos BMDs. Todas as contribuições desses bancos serão agora contabilizadas para a meta de US$ 300 bilhões. Essa mudança significativa ocorre pelo fato de que as economias de alta renda costumam ser as maiores acionistas destas instituições financeiras e o trabalho dos BMDs tem se envolvido intimamente com a agenda climática, dadas as suas sobreposições com a pauta do desenvolvimento socioeconômico. Isso significa que muito do financiamento multilateral dos países desenvolvidos destinados à mudança do clima se encontra no trabalho destas instituições, direta e indiretamente (Thompson e Weikmans, 2025).

Como explorado anteriormente, diferenças metodológicas impossibilitam apontar exatamente quanto financiamento climático já é mobilizado anualmente pelos BMDs (Vieira Rosa, 2025). Segundo a CPI (2023a), estas instituições financeiras contribuíram US$ 93 bilhões em recursos climáticos entre 2021 e 2022. De acordo com a iniciativa do *Joint Report on Multilateral Development Bank's Climate Finance,* organizada por 10 BMDs influentes[10], o valor providenciado por estes se encontra em torno de US$ 100 milhões (ADB *et al.*, 2023). Para a OCDE, por sua vez, o número contabilizado está perto de US$ 47 bilhões (OCDE, 2024). Independentemente do volume preciso, os BMDs são atores essenciais na arquitetura global de financiamento climático, pois são equiparados para estender uma maior quantidade de crédito concessional, oferecer assistência

10 Os dez bancos que participam do *Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance* são: a) o Banco Africano de Desenvolvimento; b) o Banco Asiático de Desenvolvimento; c) o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura; d) o Conselho do Banco de Desenvolvimento Europeu; e) o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento; f) o Banco Europeu de Investimento; g) o Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento; h) o Banco Islâmico de Desenvolvimento; i) o Novo Banco de Desenvolvimento; e j) o Grupo do Banco Mundial.

técnica voltada à administração da dívida pública, disseminar boas práticas financeiras no mercado internacional, gerir fundos fiduciários climáticos e estabelecer parcerias público-privadas (Vieira Rosa, 2025).

Sendo assim, a decisão tomada na COP29 de contar as contribuições dos BMDs em relação à meta da UNFCCC apresenta consequências positivas e negativas. Essas instituições financeiras prometeram mobilizar US$ 120 bilhões para países em desenvolvimento até 2030. Essa expansão de investimentos é esperada a partir do aumento do capital subscrito providenciado pelos seus países contribuintes. Vários BMDs, incluindo o Banco Mundial, já preveem reformas internas semelhantes. No entanto, considerando a atual conjuntura geopolítica internacional e as consequentes variações do comprometimento político mundial com a assistência financeira transnacional, sobretudo por parte dos Estados Unidos, é improvável que essas expectativas se concretizem no período previsto (Alayza e Larsen, 2025).

Por fim, existem também fragilidades na metodologia adotada pelos BMDs em quantificar o seu financiamento climático. Em primeiro lugar, essas instituições ainda privilegiam instrumentos financeiros não concessionais. Em 2022, 61% dos recursos destinados a economias de baixa e média renda continham juros. Em segundo lugar, os valores apresentados pelos bancos são representados de forma absoluta, não havendo desagregação das informações relatadas para analisar a eficiência individual dos seus investimentos, o que permitiria identificar a sua real relação com as áreas climáticas. Em terceiro lugar, o volume de capital reportado pelos BMDs se refere à quantidade aprovada em cada ano fiscal e não aos recursos de fato desembolsados. Isso é importante, visto que os valores previstos para cada operação podem sofrer alterações ao longo do ciclo de vida das atividades destas organizações (Vieira Rosa, 2025).

A partir do analisado, é possível afirmar que a falta de definição por parte da UNFCCC em relação ao que se caracteriza por financiamento climático e como é possível quantificar esses fluxos financeiros "[...] tem levado a relatórios amplamente contrastantes no total de financiamento climático público que tem sido providenciado anualmente" (Roberts *et al.*, 2021, p. 180, tradução própria[11]). Os esforços de fortalecer a arquitetura global de financiamento climático desde a COP26 e a nova meta adotada na COP29 falham em responder às lacunas analisadas e não avançaram na padronização metodológica da mobilização, distribuição e quantificação desses recursos (Roberts *et al.*, 2021).

11 "[...] has led to widely contrasting reports on total public climate finance that has been provided annually" (Roberts *et al.*, 2021, p. 180).

Tendo isso em vista, a próxima seção explora os desafios e as oportunidades existentes à presidência brasileira na COP30 para enfrentar as vulnerabilidades persistentes da arquitetura global de financiamento climático, visando apontar o que deve ser esperado pela comunidade internacional em Belém.

Oportunidades e desafios do Brasil na COP30

A COP30 será um marco para a política climática internacional e as decisões tomadas na conferência serão essenciais para conter o agravamento da crise do clima nas próximas décadas. Uma década após o lançamento do Acordo de Paris e cinco anos antes do seu encerramento, as nações presentes em Belém irão apresentar as suas NDCs mais recentes e atualizadas. O que for elaborado pelos Estados signatários do tratado será crucial para determinar os padrões dos fluxos financeiros climáticos na próxima década (Thompson e Weikmans, 2025). Nesse sentido, enquanto a COP29 foi denominada a "conferência do financiamento climático", sob a presidência brasileira a COP30 será uma de "implementação" (Plataforma Cipó, 2025). Assim, o Brasil se encontra diante de um desafio complexo que requer habilidade diplomática e oferece uma oportunidade de liderança global ao país (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025).

Diante do prazo de encerramento do Acordo de Paris em 2030, a COP30 terá como missão central elaborar estratégias eficazes para mobilizar recursos financeiros climáticos e impulsionar a descarbonização mundial (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025). De início, os representantes presentes em Belém terão que basear as suas negociações em dois desafios específicos: a ultrapassagem do marco de 1,5 ºC na temperatura média da superfície terrestre acima do nível pré-industrial em 2024 e a saída dos Estados Unidos do tratado climático com a reeleição de Donald Trump. O contexto internacional no qual a COP30 ocorre é repleto de incertezas, colocando em risco a ambição climática internacional (Jacobi *et al*., 2025). Como o evento será realizado na Amazônia, é esperado que as pautas de conservação ambiental e do desmatamento estejam fortemente presentes nas discussões da conferência. Além disso, considerando as enchentes ocorridas em maio de 2024 no Rio Grande do Sul, também se espera que uma ênfase maior seja dada ao financiamento da adaptação climática de países em desenvolvimento (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025).

Nesse contexto, a presidência brasileira da COP30 já tem mobilizado esforços para continuar as negociações acerca da nova meta de financiamento

climático em preparação ao evento. Considerando a ampla insatisfação com os resultados acordados no Azerbaijão e as táticas de negociação utilizadas por países desenvolvidos, as partes presentes decidiram lançar o Plano "de Baku para Belém", cujo objetivo é construir, em conjunto com a presidência anterior, estratégias para viabilizar o US$ 1,3 trilhão acordado. Embora o plano ainda esteja em desenvolvimento, é possível afirmar que um dos seus focos será a liberação de espaço fiscal para impulsionar investimentos climáticos (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024). Isso se encontra em linha com demais iniciativas lideradas pelo Brasil ao longo do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como sede da reunião do G20 em 2024, o país sul-americano propôs a criação da Força-Tarefa da Mobilização Global contra a Mudança do Clima (FT Clima), visando a integração inédita das Trilhas Financeira e Sherpa com a pauta climática. Na prática, a FT Clima almeja extinguir a separação do debate climático no âmbito da UNFCCC das reuniões organizadas por meio do G20 com ministérios da Fazenda e bancos centrais relacionados a discussões financeiras. A reação dos demais membros do grupo à iniciativa desenvolvida pelo Brasil foi majoritariamente positiva (Brasil, 2024; Netto, Rizzo e Ribeiro, 2024).

Semelhantemente, o Brasil assumiu a presidência do BRICS em janeiro de 2025, cuja cúpula anual ocorre entre os dias 6 de junho e 7 de julho do mesmo ano. O lema do mandato brasileiro é "Fortalecendo a Cooperação do Sul Global por uma Governança mais Inclusiva e Sustentável" e tem como uma das suas prioridades explorar o fortalecimento da arquitetura global de financiamento climático em linha com a UNFCCC (Netto, Rizzo e Ribeiro, 2024). Durante a Reunião de Alto Nível sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável do BRICS, realizada em Brasília no dia 28 de maio de 2025, os vice-ministros dos seus países-membros acordaram um documento base para guiar o financiamento climático do grupo. Este compila esforços fundamentais atrelados à reforma das instituições financeiras internacionais de forma a representar os interesses do Sul Global, ao provimento ampliado de financiamento concessional e ao papel essencial do capital privado (Brasil, 2025).

Conforme explorado por Netto, Rizzo e Ribeiro (2025), o Brasil se encontra diante da oportunidade e do desafio de reunir os seus esforços diplomáticos recentes à pauta climática e financeira no Plano "de Baku para Belém". Assim, espera-se que a presidência brasileira explore formas de impulsionar investimentos concessionais e não reembolsáveis, proponha reformas mais efetivas e rápidas dos BMDs, crie *country platforms* para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas e expanda caminhos de financiamento alternativos, sobretudo o *blended finance* e instrumentos do mercado de

carbono. Neste sentido, o país poderá propor uma estratégia semelhante à da FT Clima, visando aproximar os representantes financeiros dos países-signatários da UNFCCC às decisões tomadas na COP e consequentemente pressionar os Estados membros do G20 a cumprirem as suas promessas em ambos os fóruns multilaterais.

Como ator internacional, o Brasil tem mostrado compromisso com a pauta do financiamento climático na sua preparação para a COP30. No entanto, a sua política doméstica entra em contradição com a sua liderança diplomática no combate à mudança do clima. Enquanto o país se prepara para sediar a conferência, o seu Senado aprova o Projeto de Lei 2159/2021, o qual enfraquece a legislação nacional por meio da flexibilização do licenciamento ambiental, aumentando a degradação e o dano ecológico (Woortmann, 2025). Ao mesmo tempo, o Ministério dos Transportes discute a pavimentação de estradas na Amazônia, o que se estima que aumente o desmatamento na região, o Ministério da Agricultura aprova a transformação de pastagens em soja, apresentando riscos significativos à biodiversidade nacional, e o Ministério de Minas e Energia investiga a exploração de petróleo *offshore* na foz do Rio Amazonas, cujo potencial de desastre ambiental é expressivo (Fearnsidee Leal Filho, 2025). Segundo Woortmann (2025), essas contradições são de suma relevância, visto que:

> Sediar a COP30 em Belém é uma oportunidade histórica de liderança, mas liderança exige exemplo e coerência. [...] Tamanha contradição comprometerá todos esses acordos necessários e almejados para a COP30, afastará parceiros internacionais e enfraquecerá o protagonismo diplomático do Brasil no cenário global além de prejudicar irremediavelmente a imagem do governo federal perante a opinião pública brasileira, com consequências diretas para o pleito de 2026 (Woortmann, 2025, s.p.).

Mesmo diante destes desafios internos, a presidência brasileira da COP30 será fundamental para o avanço da política climática internacional. Os resultados da conferência irão depender fortemente da cooperação multilateral, da ambição financeira dos países-signatários da UNFCCC e da aceleração da descarbonização mundial. Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas (2025) apontam três cenários possíveis à conferência: i) a potencialização da ação climática mundial; ii) o fracasso diplomático; ou iii) um evento que oferece um resultado satisfatório, mas insuficiente para impedir a aceleração da crise do clima. Com base na atual configuração geopolítica mundial, os autores esperam observar o terceiro quadro em novembro de 2025.

Neste contexto, a habilidade e a criatividade diplomática do Brasil serão essenciais para assegurar o sucesso do evento e da revitalização do compromisso mundial com o Acordo de Paris na sua fase final.

Considerações Finais

O financiamento climático é um termo central da política internacional do clima. Desde a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, as principais negociações do tema se preocupam com a mobilização de fundos suficientes para assegurar a descarbonização mundial e a resiliência a eventos climáticos extremos, sobretudo em economias subdesenvolvidas e emergentes. Apesar da sua importância, o conceito carece de definições concretas e parâmetros metodológicos que permitem identificar os fundos e instrumentos financeiros que podem ser considerados e quanto de fato tem sido mobilizado pela comunidade internacional. Isso tem levado a uma fragmentação da arquitetura global de financiamento climático, contando com uma gama variada de atores distribuindo e contabilizando recursos sem uma padronização entre si. Nesse arranjo, a UNFCCC desempenha um papel fundamental, coordenando os compromissos dos seus signatários em relação às suas metas de financiamento climático.

O objetivo deste artigo foi examinar os fluxos financeiros climáticos de forma crítica, identificando as suas limitações e lacunas metodológicas que enfraquecem o progresso internacional em relação às metas de financiamento estabelecidas pela UNFCCC. O trabalho apontou que diferentes organizações utilizam métodos distintos para quantificar estes recursos. Apesar dessa dificuldade em mensuração, é possível afirmar que o volume mobilizado desde 2009 foi insatisfatório e não atinge a meta proposta de US$ 100 bilhões anuais até 2025. A COP29 ofereceu uma oportunidade à comunidade internacional de revisar alguns conceitos básicos do financiamento climático, mas falhou neste objetivo.

Tendo isso em vista, os debates acerca da nova meta de financiamento climático da UNFCCC e da harmonização das suas práticas devem continuar na COP30 em Belém. Assim, a presidência brasileira está trabalhando no desenvolvimento do Plano "de Baku para Belém", que deve responder às críticas levantadas às decisões tomadas na COP29 e propor estratégias de financiamento que apoiem a comunidade internacional na meta de US$ 1,3 trilhão anual e os países desenvolvidos na meta de US$ 300 bilhões até 2035. Sendo assim, afirma-se que o Brasil deve explorar caminhos de potencializar o

financiamento concessional e incentivar a adoção de metodologias concretas e universais, substituindo os Marcadores do Rio, devido às suas limitações, conforme explorado, e garantindo uma maior padronização do volume de financiamento climático reportado. O esclarecimento dessas questões será essencial para guiar a ação climática da comunidade internacional a partir da apresentação das NDCs revisadas por parte dos signatários do Acordo de Paris.

Nos meses anteriores ao evento, é possível observar que muitos desafios e controvérsias já rodeiam a COP30. O Brasil terá que navegar a ultrapassagem do limite de temperatura média da superfície proposto pela IPCC, o que reflete negativamente sobre a capacidade mundial em frear o aquecimento global e o transbordamento das fronteiras planetárias. Além disso, a conferência em Belém será a primeira desde a reeleição de Donald Trump e a segunda saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Isso é significativo, não somente pelo fato de o país norte-americano ser um dos maiores emissores de GEE do mundo, mas também pelo impacto do negacionismo climático promovido pela administração republicana sobre as negociações da COP. Internamente, a presidência brasileira enfrenta as suas próprias contradições, tendo aprovado leis e explorado projetos com consequências ambientais danosas.

Pode-se afirmar que a COP30 será a mais importante do seu tipo desde 2015, quando o Acordo de Paris foi assinado, e determinará o progresso global no enfrentamento à crise climática nos próximos anos. A conferência oferece uma oportunidade-chave para abordar as limitações do financiamento climático, conforme apontado, para potencializar estes fluxos financeiros e garantir a sua eficiência. Estudos futuros devem analisar as decisões tomadas em Belém e comparar estas com os argumentos levantados no presente trabalho a fim de avaliar as mudanças realizadas à coordenação da arquitetura global de financiamento climático e a capacidade do Brasil em coordenar uma das COPs mais importante desde o evento no Rio de Janeiro em 1992. Novamente, os holofotes da discussão climática recaem sobre o território brasileiro.

Referências

ACHAMPONG, L. How Lessons from Development Finance Can Strengthen Climate Finance. *In*: CASH, C.; SWATUK, L. A. (Orgs.). *The Political Economy of Climate Finance*: Lessons from International Development. Cham: Springer International Publishing, 2022. (International Political Economy Series). p. 21-44. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-12619-2_2>. Acesso em: 7 maio 2025.

ALAYZA, N.; LARSEN, G. How to Reach $300 Billion—and the Full $1.3 Trillion—Under the New Climate Finance Goal. *World Resources Institute*, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/2025/02/14/assessing-cop29-did-the-finance-cop-meet-its-lofty-goals/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ALAYZA, N.; LAXTON, V.; NEUNUEBEL, C. Developing Countries Won't Beat the Climate Crisis Without Tackling Rising Debt. *World Resources Institute*, 22 set. 2023. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/debt-climate-action-developing-countries>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ALGHAMDI, A.; ALHARETHI, M.; LEAL-ARCAS, R. COP30 in Brazil: A Critical Juncture for the Paris Agreement. *Queen Mary Law (Research Paper)*, n. 10, p. 1-40, 2025. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5269063>.

BERGSVIK, R.; GUPTA, A.; WEIKMANS, R.; MOLLER, I. Is Transparency Furthering Clarity in Multilateral Climate Governance? The Case of Climate Finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [*s. l.*], v. 24, n. 4, p. 565-588, 2024.

BERTRAM, Z.; KOWALZING, J.; WALSH, L.; HATTLE, A.; ROY, C.; DEJGAARD, H. P. *Climate Finance Shadow Report 2023*: Assessing the Delivery of the $100 Billion Commitment. Oxford: OXFAM International, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21201/2023.621500>. Acesso em: 28 out. 2024.

BEYNON, J.; MATHIASEN, K.; MITCHELL, I. The $300 Billion COP-Out: And Where We Go from Here. *Center for Global Development*, 28 nov. 2024. Disponível em: <https://www.cgdev.org/blog/300-billion-cop-out-and-where-we-go-here>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BIERMANN, F.; PATTBERG, P.; VAN ASSELT, H.; ZELLI, F. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, [*s. l.*], v. 9, n. 4, p. 14–40, 2009.

BIGGER, P.; CARTON, W. Finance and Climate Change. *In*: KNOX-HAYES, J.; WÓJCIK, D. (Orgs.). *The Routledge Handbook of Financial Geography*. 1a. ed. New York: Routledge, 2020. Series: Routledge Companions in Business, Management & Marketing. Abingdon Routledge, 2020. p. 646-666. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781351119054/chapters/10.4324/9781351119061-34. Acesso em: 7 maio 2025.

BRACKING, S.; LEFFEL, B. Climate Finance Governance: Fit for Purpose?. *WIREs Climate Change*, [*s. l.*], v. 12, n. 4, p. e709, 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Acordo de Paris*. Brasília: MCTIC, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. BRICS Brasil 2025. *Boletim BRICS Brasil #30* – BRICS aprova primeira recomendação sobre financiamento climático rumo à COP30. Boletim de Rádio BRICS Brasil, 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/boletim-brics-de-radio/39-brics-aprova-primeira-recomendacao-sobre-financiamento-climatico-rumo-a-cop30>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRAZIL. The G20 Taskforce on a Global Mobilization against Climate Change. *G20's Enhanced Ambition Agenda*: Pursuing Efforts to Keep 1.5 °C within Reach in the Context of the Paris Agreement (Outcome Document). Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/resultados-da-forca-tarefa-para-mobilizacao-global-contra-a-mudanca-do-clima/tf-clima-outcome-document.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BROWNE, K. E. Rethinking Governance in International Climate Finance: Structural Change and Alternative Approaches. *WIREs Climate Change*, [*s. l.*], v. 13, n. 5, p. e795, 2022.

CIPLET, D.; FALZON, D.; URI, I.; ROBINSON, S.; WEIKMANS, R.; ROBERTS, J. T. The Unequal Geographies of Climate Finance: Climate Injustice and Dependency in the World System. *Political Geography*, [*s. l.*], v. 99, p. 102769, 2022.

CIPÓ no ICL: Brasil aposta em 'mutirão' para driblar desafios financeiros. *Plataforma CIPÓ*, 3 jun. 2025. Disponível em: <https://plataformacipo.org/cipo-na-midia/cop30-brasil-aposta-em-mutirao-para-driblar-desafios-financeiros/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Global Landscape of Climate Finance 2023*. San Francisco: CPI, nov. 2023a. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2023.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Global Landscape of Climate Finance 2023*: Methodology. San Francisco: CPI, nov. 2023b. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/GLCF-2023-Methodology.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

FEARNSIDE, P. M.; LEAL FILHO, W. COP30: políticas brasileiras precisam mudar. *Amazônia Real*, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2025/Fearnside_&_Leal_Filho-2025-COP_30-Pol%C3%ADticas_brasileiras_precisam_mudar.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HALL, N. What is Adaptation to Climate Change? Epistemic Ambiguity in the Climate Finance System. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [*s. l.*], v. 17, n. 1, p. 37-53, 2017.

INTRODUCTION to Climate Finance. In: UNFCCC, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>. Acesso em: 20 abr. 2024.

JACOBI, P. R.; GUIVANT, J. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; AVERSA, M. COP30 em Belém/Pará: Mais uma COP? *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, n. 1, v. 28, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoceditorialPT2025L1ED>.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. *The Regime Complex for Climate Change*. [*S. l.*]: Harvard Project on Climate Agreements, 2010.

LEE, H.; ROMERO, J. (ed.). *IPCC, 2023*: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 27 maio 2025.

MICHAELOWA, A.; MICHAELOWA, K. Coding Error or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate. *World Development*, United Kingdom, v. 39, n. 11, p. 2010-2020, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.020>. Acesso em: 29 nov. 2024.

MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. Introduction to the Handbook of International Climate Finance: Is Climate Finance a Meteoric Fashion or a Stable Pillar of the global Response to Anthropogenic Climate Change? In: MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. *Handbook of International Climate Finance*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc. p. 1-15, 2022.

NETTO, M.; RIZZO, L.; RIBEIRO, J. F. O G20 brasileiro e a agenda de financiamento climático: possíveis legados para o BRICS+ e a COP30. *CEBRI* (Seção Especial), n. 12, 2024. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/239/349>.

OECD. *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020*. [*S. l.*]: OECD, 2022. (Climate Finance and the USD 100 Billion Goal). Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020_d28f963c-en.html>. Acesso em: 7 maio 2025.

OECD. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*: Climate Finance and the USD 100 Billion Goal. PARIS: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19150727-en>. Acesso em: 28 nov. 2024.

OECD. *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2025:* From Addis Ababa to Seville. [*S. l.*]: OECD Publishing, 2025. (Global Outlook on Financing for Sustainable Development). Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2025_753d5368-en.html>. Acesso em: 7 maio 2025.

PETERSON, L.; SKOVGAARD, J. Bureaucratic Politics and the Allocation of Climate Finance. *World Development*, [*s. l.*], v. 117, p. 72-97, 2019.

ROBERTS, J. T.; WEIKMANS, R.; ROBINSON, S.; CIPLET, D.; KHAN, M.; FALZON, D. Rebooting a Failed Promise of Climate Finance. *Nature Climate Change*, [*s. l.*], v. 11, n. 3, p. 180-182, 2021.

ROBERTS, J. T.; WEIKMANS, R. Postface: fragmentation, Failing Trust and Enduring Tensions over What Counts as Climate Finance. *International Environmental Agreements*: Politics, Law and Economics, [*s. l.*], v. 17, n. 1, p. 129-137, 2017.

RUMNEY, E.; SANCHEZ, I. C.; DOWDELL, J.; NAKAYAMA, M.; MURAKAMI, S.; TAKENAKA, K. Rich Nations Say They're Spending Billions to Fight Climate Change. Some Money Is Going to Strange Places. *Reuters*, 1 jun. 2023. Disponível em: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/climate-change-finance/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SHISHLOV, I.; CENSKOWSKY, P. Same but Different? Understanding Divergent Definitions of and Views on Climate Finance. In: MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. K. *Handbook of International Climate Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 16-39, 2022.

SKOVGAARD, J.; ADAMS, K. M.; DUPUY, K.; DZEBO, A.; FUNDER, M.; FEJERSKOV, A. M.; SHAWOO, Z. Multilateral Climate Finance Coordination: Politics and Depoliticization in Practice. *Global Environmental Politics*, [*s. l.*], v. 23, n. 2, p. 125-147, 2023.

THOMPSON, S.; WEIKMANS, R. Assessing COP29: Did the 'Finance COP' Meet its Lofty Goals? *SciencesPo*: *European Chair for Sustainable Development and Climate Transition*, 14 fev. 2025. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/2025/02/14/assessing-cop29-did-the-finance-cop-meet-its-lofty-goals/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

TOMLINSON, B. International Climate Finance and Development Effectiveness. *In*: CASH, C.; SWATUK, L. A. (Orgs.). *The Political Economy of Climate Finance:* Lessons from International Development. Cham: Springer International Publishing, 2022. (International Political Economy Series). p. 45-74. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-12619-2_3>. Acesso em: 7 maio 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. New Collective Quantified Goal on Climate Finance. *Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement*: Sixth Session (Matters Relating to Finance). Baku, 11-22 nov. 2024. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L22_adv.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

VIEIRA ROSA, J. D. *O papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no financiamento climático*: um estudo comparado do Banco Mundial e do Novo Banco de Desenvolvimento. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 193, 2025.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [*s. l.*], v. 55, n. spe, p. 9-29, 2012.

WEIKMANS, R.; ROBERTS, J. T. The International Climate Finance Accounting Muddle: Is There Hope on the Horizon? *Climate and Development*, [*s. l.*], v. 11, n. 2, p. 97-111, 2019.

WOORTMANN, M. Destruição do licenciamento ambiental ameaça liderança climática mundial do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 20 maio 2025. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/destruicao-do-licenciamento-ambiental-ameaca-lideranca-climatica-mundial-do-brasil/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

MULHERES MIGRANTES E REFUGIADAS NO BRASIL: SAÚDE MENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ACOLHIMENTO COM PERSPECTIVA DE GÊNERO

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a14

Artigo premiado em 19/09/2025, conforme resultado final publicado no Diário Oficial da União, na Terceira Edição do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes. ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X.

Jessica Carla Hubner Messas[1]

Sheila Hubner Messas[2]

Resumo

Este artigo analisa, sob uma perspectiva interseccional e interdisciplinar, os desafios enfrentados por mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, com foco em sua saúde mental, acolhimento institucional e acesso a redes de apoio. Com base em marcos normativos internacionais e nacionais, o estudo destaca a insuficiência das políticas públicas brasileiras em responder às vulnerabilidades específicas desse grupo, especialmente em municípios com menor capacidade institucional. A pesquisa empírica foi realizada por meio de um questionário online, aplicado em três idiomas e voltado à escuta subjetiva de migrantes e refugiadas residentes no país. Os resultados revelam impactos psicológicos

1 Bacharel em Relações Internacionais pela UNINTER e Sócia-Diretora de Relações Institucionais, Governamentais e Parcerias da Beija-Flow Consultoria. Foi presidente da Associação Nacional de Profissionais de Relações Internacionais (ANAPRI) no biênio 2024-2025. Atua na concepção e desenvolvimento de projetos de impacto socioambiental, com ênfase na articulação entre justiça social, ambiental e economia do cuidado. Pesquisadora e ativista de gênero através do Projeto de Extensão Mulheres Acadêmicas de Relações Internacionais e Ativismo Social da Universidade de Brasília (MARIAS/UnB), que alia prática em campo a fundamentação científica por meio de metodologias antropológicas, sociais e teorias das Relações Internacionais, voltadas à formulação de projetos e políticas públicas com perspectiva de gênero. Orcid: https://orcid.org/0009-0002-1634-7474.

2 Bacharel em Psicologia pelo Centro Técnico-Educacional Superior do Oeste Paranaense (CTESOP), CRP 08/44677. Atualmente, está cursando pós-graduação em Neuropsicologia pela Faculdade Líbano. Atua como Psicóloga Clínica, com ênfase em Psicanálise, no Espaço Bem Estar Corpo e Mente. Atende também pela plataforma digital Psymeet Social e participa do desenvolvimento de projetos psicossociais, com grupos de apoio terapêutico para mulheres migrantes e refugiadas, por meio da Beija-Flow Consultoria e do Instituto Multicultural (INMI). Orcid: https://orcid.org/0009-0009-4882-052X.

relevantes, barreiras no acesso a serviços especializados e a escassez de redes de apoio sensíveis ao gênero. O artigo propõe que o acolhimento e a saúde mental sejam entendidos como dimensões centrais de políticas públicas voltadas à integração plena dessas mulheres, reconhecendo suas trajetórias, experiências e potenciais. A abordagem utilizada articula os campos das Relações Internacionais e da Psicologia, contribuindo para a construção de estratégias humanizadas e culturalmente sensíveis.

Palavras-chave: Mulheres migrantes. Refúgio. Saúde mental. Acolhimento humanizado. Políticas Públicas. Interseccionalidade. Gênero e migração. Relações Internacionais. Psicologia social.

MIGRANT AND REFUGEE WOMEN IN BRAZIL: MENTAL HEALTH, PUBLIC POLICY, AND RECEPTION FROM A GENDER PERSPECTIVE

Abstract

This article analyzes, from an intersectional and interdisciplinary perspective, the challenges faced by migrant and refugee women in Brazil, focusing on their mental health, institutional reception, and access to support networks. Based on international and national normative frameworks, the study highlights the insufficiency of Brazilian public policies in responding to the specific vulnerabilities of this group, especially in municipalities with less institutional capacity. The empirical research was conducted through an online questionnaire, applied in three languages and aimed at the subjective listening of migrants and refugees residing in the country. The results reveal relevant psychological impacts, barriers in accessing specialized services, and the scarcity of gender-sensitive support networks. The article proposes that reception and mental health be understood as central dimensions of public policies aimed at the full integration of these women, recognizing their trajectories, experiences, and potential. The approach used articulates the fields of International Relations and Psychology, contributing to the construction of humanized and culturally sensitive strategies.

Keywords: Migrant women. Refugee. Mental health. Humanized reception. Public Policies. Intersectionality. Gender and migration. International Relations. Social psychology.

MUJERES MIGRANTES Y REFUGIADAS EN BRASIL: SALUD MENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACOGIDA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Resumen

Este artículo analiza, bajo una perspectiva interseccional e interdisciplinaria, los desafíos que enfrentan las mujeres migrantes y refugiadas en Brasil, con foco en su salud mental, acogida institucional y acceso a redes de apoyo. Basado en marcos normativos internacionales y nacionales, el estudio destaca la insuficiencia de las políticas públicas brasileñas para responder a las vulnerabilidades específicas de este grupo, especialmente en municipios con menor capacidad institucional. La investigación empírica se realizó a través de un cuestionario en línea, aplicado en tres idiomas y dirigido a la escucha subjetiva de migrantes y refugiadas residentes en el país. Los resultados revelan impactos psicológicos relevantes, barreras en el acceso a servicios especializados y la escasez de redes de apoyo sensibles al género. El artículo propone que la acogida y la salud mental se entiendan como dimensiones centrales de las políticas públicas orientadas a la **integración plena** de estas mujeres, reconociendo sus trayectorias, experiencias y potenciales. El enfoque utilizado articula los campos de las Relaciones Internacionales y la Psicología, contribuyendo a la construcción de estrategias humanizadas y culturalmente sensibles.

Palabras clave: Mujeres migrantes. Refugio. Salud mental. Acogida humanizada. Políticas Públicas. Interseccionalidad. Género y migración. Relaciones Internacionales. Psicología social.

1. Introdução

Nas últimas décadas, os fluxos migratórios internacionais têm se intensificado em decorrência de crises humanitárias, mudanças climáticas, conflitos armados e desigualdades econômicas. No contexto latino-americano, a crescente migração forçada oriunda de países como Venezuela, Haiti, Congo e Síria evidencia a necessidade de políticas públicas sólidas, acolhedoras e sustentáveis para garantir os direitos básicos da população em mobilidade. O Brasil, embora historicamente reconhecido por seu discurso de hospitalidade, enfrenta importantes desafios para transformar esse acolhimento simbólico em práticas efetivas, especialmente nos territórios de pequeno e médio porte.

No centro dessa discussão está a condição das mulheres migrantes e refugiadas, que experienciam o deslocamento de maneira singular, marcada por desigualdades estruturais, barreiras culturais e vulnerabilidades interseccionais. Muitas chegam sozinhas ou com filhos, em busca de proteção e melhores condições de vida, mas encontram contextos de precariedade, xenofobia e invisibilidade institucional.

A presente pesquisa tem caráter nacional e é aplicada de forma online, permitindo a coleta de dados com mulheres migrantes e refugiadas de diferentes regiões do Brasil. Ainda assim, a escolha por Assis Chateaubriand (PR) como cidade base do estudo se justifica pela sua crescente recepção de migrantes e pela observação empírica das dificuldades enfrentadas por essa população em contextos locais com estrutura pública limitada. O estudo, portanto, busca contribuir com a formulação de diagnósticos e propostas que possam ser replicadas ou adaptadas a diferentes realidades municipais e regionais.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar, sob a ótica das Relações Internacionais, os desafios do acesso a direitos por parte de mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, com ênfase no papel da governança local, da cooperação internacional e da atuação de redes de apoio institucionalizadas e informais. O estudo busca compreender como os marcos normativos globais, como o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (ONU, 2018), e nacionais, como a Nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) (BRASIL, 2017), se traduzem (ou não) em políticas efetivas no território – e quais lacunas ainda permanecem na promoção de um acolhimento humanizado, equitativo e com perspectiva de gênero.

A relevância do tema está alinhada com a Agenda 2030 da ONU, especialmente com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 (Igualdade de Gênero) e o ODS 10 (Redução das Desigualdades) (ONU, 2015), que

apontam para a necessidade de construção de cidades inclusivas, com respeito à diversidade cultural e garantia de direitos para todos, independentemente de origem, gênero ou status migratório.

2. Fundamentação teórica

2.1. Marco Legal internacional e nacional sobre migração, refúgio e gênero

A governança das migrações internacionais é orientada por um conjunto de instrumentos legais e normativos que buscam garantir os direitos fundamentais das pessoas em mobilidade. No entanto, a proteção específica de mulheres migrantes e refugiadas ainda é marcada por lacunas significativas tanto no plano internacional quanto na implementação nacional. Esse cenário evidencia a necessidade de examinar os marcos normativos existentes sob uma perspectiva interseccional, que considere o gênero como elemento estruturante da experiência migratória.

2.1.1 Instrumentos internacionais

O principal marco de regulação internacional sobre refúgio é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ONU, 1951), juntamente com seu Protocolo de 1967 (ONU, 1967), documentos que definem o status de refugiado e os direitos correspondentes. Embora a Convenção não traga uma abordagem de gênero explícita, interpretações mais recentes reconhecem que perseguições baseadas em gênero – como violência sexual, mutilação genital, casamentos forçados ou perseguições por orientação sexual – podem configurar fundamentos válidos para o pedido de refúgio.

A partir da década de 1990, organismos internacionais passaram a incorporar com maior clareza a dimensão de gênero nas migrações. A Plataforma de Ação de Pequim (1995) e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979) trouxeram diretrizes relevantes para a proteção de mulheres migrantes, destacando a importância de políticas migratórias sensíveis ao gênero. A Recomendação Geral nº 26 do Comitê da CEDAW (2008) é particularmente importante, pois afirma que mulheres migrantes enfrentam múltiplas formas de discriminação baseadas em gênero, raça, classe e status migratório.

Mais recentemente, o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (ONU, 2018), aprovado pela Assembleia Geral da ONU, incorporou de forma mais explícita o compromisso dos Estados em desenvolver políticas

migratórias com perspectiva de gênero e centradas nos direitos humanos. O pacto reconhece a necessidade de empoderar mulheres e meninas migrantes, garantindo sua autonomia e acesso igualitário a serviços, educação, proteção legal e oportunidades de trabalho decentes.

No campo do refúgio, o Pacto Global sobre Refugiados (ONU, 2018) complementa essa abordagem ao incentivar a resposta humanitária com foco na inclusão social e econômica, a partir de uma atuação coordenada entre Estados, sociedade civil e organismos internacionais.

2.1.2 Marco Nacional Brasileiro

O Brasil avançou no plano normativo ao substituir o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815/1980 (Brasil, 1980), de viés securitário, pela Nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017 (Brasil, 2017), que consagra uma abordagem baseada em direitos humanos, igualdade de tratamento e não discriminação. A lei reconhece expressamente os direitos dos migrantes independentemente de sua nacionalidade ou situação documental e garante acesso a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e assistência social.

Contudo, apesar do caráter progressista da legislação, sua implementação permanece desigual e marcada por desafios operacionais, especialmente em municípios de pequeno e médio porte, onde a capacidade institucional para acolhimento é limitada. Além disso, a perspectiva de gênero, embora prevista de forma transversal, carece de instrumentos específicos que assegurem a proteção integral das mulheres migrantes e refugiadas, sobretudo em situações de violência, exploração laboral e exclusão social.

A Lei nº 9.474/1997 (Brasil, 1997), que regula o refúgio no Brasil, também não apresenta recorte de gênero em seu texto original. No entanto, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) passou a adotar interpretações mais amplas, reconhecendo a violência de gênero como justificativa para pedidos de refúgio, especialmente após 2017. O Brasil também possui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Migrantes Internacionais (Brasil, 2018), mas sua implementação enfrenta barreiras linguísticas, culturais e logísticas.

Vale destacar a atuação da sociedade civil e das organizações internacionais como atores-chave na efetivação de políticas de acolhimento com perspectiva de gênero. Parcerias com organismos como ACNUR, OIM, ONU Mulheres e redes locais têm sido fundamentais para suprir as lacunas deixadas pelo Estado, oferecendo atendimento psicossocial, capacitação profissional e acolhimento humanizado.

Apesar desses avanços, o Brasil ainda carece de uma política pública nacional robusta e integrada que articule migração, gênero e proteção social. Iniciativas locais isoladas e ações fragmentadas de acolhimento não são suficientes para lidar com a complexidade da realidade vivida por mulheres migrantes e refugiadas no país.

3. A experiência da migração sob a perspectiva de gênero: desigualdades e vulnerabilidades

O fenômeno migratório, ainda que compartilhado por diversas populações ao redor do mundo, assume contornos profundamente distintos quando analisado sob a lente de gênero. Mulheres migrantes e refugiadas enfrentam desafios específicos que resultam da interseção entre seu gênero, nacionalidade, etnia, classe social e status migratório – compondo um quadro de vulnerabilidade que se manifesta em múltiplas esferas da vida cotidiana, desde o deslocamento até o processo de integração nos países de destino.

3.1. Migração e gênero: uma análise interseccional

A migração de mulheres historicamente foi sub-representada nas análises tradicionais de Relações Internacionais e das Ciências Sociais, sendo muitas vezes percebida como uma extensão dos deslocamentos familiares. Contudo, com o avanço de perspectivas interseccionais e feministas, passou-se a reconhecer que a presença feminina nos fluxos migratórios é significativa e cada vez mais autônoma. Segundo dados da Organização Internacional para as Migrações (OIM), as mulheres representavam cerca de 48% da população migrante internacional em 2020 (OIM, 2020), demonstrando que sua participação nos deslocamentos globais é praticamente paritária.

As experiências vividas por mulheres migrantes, no entanto, não podem ser equiparadas às de seus pares homens. O gênero condiciona o tipo de ocupação acessada, o grau de exploração vivenciado, a possibilidade de acesso a direitos e a probabilidade de enfrentamento de violências. Estudos como o de Piper (2005) e Mahler e Pessar (2006) apontam que as mulheres estão mais expostas a condições de trabalho precarizadas, sobretudo nos setores de cuidado e trabalho doméstico – frequentemente invisibilizados e mal remunerados.

Além disso, há maior incidência de violência de gênero nos percursos migratórios, incluindo assédio, estupro, exploração sexual e tráfico de pessoas. Tais violências, muitas vezes, permanecem subnotificadas por medo de

deportação, falta de informações sobre direitos ou ausência de redes de apoio. A OIM destaca que mulheres migrantes e refugiadas são mais vulneráveis à violência baseada em gênero do que outras mulheres não migrantes, especialmente quando estão em situação de irregularidade documental ou isolamento social.

3.2. Mulheres migrantes no Brasil: desafios no acolhimento e na integração

No contexto brasileiro, as mulheres migrantes e refugiadas enfrentam um processo de acolhimento permeado por desafios estruturais e institucionais. Dados do Relatório "Perfil Sociodemográfico das Mulheres Imigrantes no Brasil" (IPEA, 2021) apontam que as migrantes têm, em geral, nível de escolaridade elevado, mas enfrentam barreiras significativas para o reconhecimento de diplomas e acesso a empregos condizentes com sua qualificação. Além disso, há forte presença de mulheres negras e indígenas vindas de países como Haiti, Venezuela, Colômbia e Angola, que encontram múltiplas formas de discriminação no Brasil, inclusive nos serviços públicos.

A situação se agrava nos pequenos e médios municípios, onde o aparato institucional é mais limitado. Ainda que a Lei de Migração 13.445/2017 (Brasil, 2017), preveja igualdade de acesso a serviços públicos, na prática há escassez de políticas adaptadas à realidade dessas mulheres. Barreiras linguísticas, culturais e burocráticas comprometem o acesso à saúde, à educação e à justiça, afetando diretamente a possibilidade de inserção digna no país de destino.

De modo particular, destaca-se a precariedade no acolhimento psicológico. Mulheres que enfrentaram traumas em seus países de origem ou durante o deslocamento muitas vezes não encontram apoio psicossocial adequado ao chegar ao Brasil. A ausência de políticas públicas voltadas à saúde mental de migrantes, somada à falta de profissionais capacitados para lidar com questões interseccionais de gênero e migração, contribui para o agravamento de quadros de ansiedade, depressão e estresse pós-traumático.

3.3. Invisibilidade institucional e necessidade de políticas sensíveis ao gênero

Apesar da crescente presença feminina nos fluxos migratórios internacionais, as políticas públicas brasileiras ainda carecem de diagnósticos atualizados e dados desagregados por gênero que subsidiem ações mais eficazes. As mulheres migrantes frequentemente permanecem invisibilizadas nos programas de assistência, que tendem a focar em demandas generalistas e não consideram os impactos específicos da migração em suas trajetórias.

O desenvolvimento de políticas públicas com enfoque interseccional é urgente. Isso implica não apenas o reconhecimento do gênero como fator estruturante da desigualdade, mas também a articulação entre diferentes esferas de governo e setores da sociedade civil para a construção de mecanismos integrados de acolhimento, proteção e integração. Experiências como as desenvolvidas pela Rede Cami (SP) e pelo SJMR (Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados) indicam caminhos possíveis, mas ainda são iniciativas isoladas frente à amplitude da demanda.

A atuação da diplomacia brasileira e dos organismos multilaterais também precisa incorporar com mais vigor a pauta de gênero nas discussões sobre mobilidade internacional. O campo das Relações Internacionais tem papel estratégico na construção de uma governança migratória mais justa, inclusiva e comprometida com os direitos humanos – e isso só será possível com a centralidade das mulheres nas análises e formulações de políticas.

4. Migração, refúgio e saúde mental: contribuições interdisciplinares para o acolhimento com dignidade

A integração de migrantes e refugiadas envolve não apenas garantias legais e políticas públicas de inclusão, mas também o reconhecimento das dimensões humanas e subjetivas envolvidas nos processos migratórios. A saúde mental, neste contexto, emerge como uma dimensão central, ainda que frequentemente negligenciada, no debate internacional sobre acolhimento e proteção de populações em mobilidade forçada. Em especial, os deslocamentos marcados por traumas – como os provocados por conflitos armados, desastres ambientais, perseguições políticas, racismo e violência de gênero – demandam abordagens mais sensíveis e interdisciplinares.

4.1. A centralidade da saúde mental nos debates migratórios contemporâneos

Organismos internacionais têm reconhecido, nos últimos anos, a importância de considerar o bem-estar psicológico como parte dos compromissos com os direitos humanos de pessoas em situação de migração. A própria Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que migrantes e refugiados enfrentam maior risco de transtornos mentais, como depressão, ansiedade e estresse pós-traumático, sendo a situação agravada quando há precariedade no acolhimento e ausência de redes de apoio (OMS, 2020).

No contexto das Relações Internacionais, esse reconhecimento se traduz na ampliação do conceito de segurança humana, promovido pelo Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que amplia a noção tradicional de segurança estatal e incorpora aspectos como saúde, dignidade, identidade e liberdade. Assim, pensar políticas migratórias eficazes implica também promover condições subjetivas para o florescimento da vida nos territórios de destino.

Apesar disso, são raras as estratégias internacionais que vinculem diretamente a saúde mental à proteção de migrantes. O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, firmado em 2018 por 152 países, menciona a necessidade de cuidados de saúde inclusivos e culturalmente sensíveis, mas não detalha mecanismos de atendimento psicossocial. Isso revela uma lacuna entre o discurso e a operacionalização de direitos no plano internacional.

4.2. O caso brasileiro e a invisibilidade institucional da saúde mental de migrantes

No Brasil, a legislação reconhece o direito à saúde como universal, incluindo os migrantes, independentemente de sua situação documental, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Migração nº 13.445/2017 (Brasil, 2017). No entanto, a prática revela um descompasso entre o que está formalmente garantido e o que de fato é acessado. As barreiras linguísticas, a ausência de intérpretes e mediadores culturais nos equipamentos públicos, a falta de formação dos profissionais da saúde para lidar com migrantes e o preconceito institucional limitam fortemente o acesso a atendimentos de qualidade, sobretudo na área de saúde mental.

De acordo com a Cartilha sobre Saúde Mental e Migração (OPAS/SJMR, 2020), publicada pelo SJMR em parceria com a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), muitos migrantes relatam sentimentos de desorientação, insegurança e isolamento ao chegar ao Brasil, especialmente em cidades menores, onde há pouco ou nenhum preparo institucional. Isso reforça a importância de políticas públicas que considerem as especificidades culturais, emocionais e sociais da experiência migratória, especialmente entre mulheres.

O cruzamento entre gênero, migração e saúde mental é particularmente relevante: mulheres migrantes e refugiadas chegam ao país com cargas emocionais agravadas por violências sistemáticas, responsabilidades familiares e, muitas vezes, pelo afastamento de suas redes de afeto. A ausência de espaços seguros para escuta, acolhimento e reconstrução da autoestima pode levar a quadros graves de sofrimento psíquico – afetando inclusive o processo de inserção social e econômica dessas mulheres.

4.3. Por que cuidar da saúde mental de mulheres migrantes?

O fenômeno migratório tem se intensificado nas últimas décadas, impulsionado por diversos fatores, como desastres ambientais, crises econômicas, conflitos armados e a busca por melhores condições de vida. Nesse cenário, as mulheres representam uma parcela significativa da população migrante, vivenciando processos de deslocamento atravessados por marcadores sociais como gênero, raça, classe e nacionalidade. A atenção à saúde mental dessas mulheres configura uma questão de relevância social, exigindo o fortalecimento de políticas públicas e de ações nos serviços de saúde, independentemente dos motivos que levaram à sua migração.

Como destaca Sawaia (1999), é fundamental considerar o sofrimento ético político decorrente de condições concretas de vida marcadas pela injustiça, invisibilidade e desvalorização de determinadas existências. O processo migratório, ao provocar rupturas afetivas, culturais e sociais, pode gerar experiências que impactam profundamente a saúde mental dessas mulheres. Além disso, as dificuldades de inserção nos países de destino podem estar marcadas por exclusão social, preconceito, instabilidade econômica e perda das redes de apoio, que reforçam esse quadro de vulnerabilidade psíquica.

Para que possam elaborar suas vivências, sejam elas positivas ou traumáticas, de forma autônoma, é essencial considerar a capacidade subjetiva de reação diante dos acontecimentos. O acolhimento psicológico torna-se, assim, uma necessidade urgente. Como aponta Ferreira *et al.* (2021), o processo migratório afasta o sujeito de seu contexto cultural original, podendo comprometer o equilíbrio entre a realidade externa e o mundo interno da pessoa.

Sob a ótica da abordagem social, cuidar da saúde mental das mulheres migrantes implica enfrentar desigualdades estruturais e garantir o acesso a direitos básicos que sustentem sua dignidade e bem-estar. Refletir sobre as políticas públicas de acolhimento e sobre os desafios enfrentados por essas mulheres na construção de um cotidiano saudável é, portanto, indispensável. Esse cuidado deve priorizar não apenas o atendimento assistencial, mas também a criação de espaços de escuta qualificada, de reconhecimento e de participação cidadã.

A saúde mental, nessa perspectiva, não se limita à ausência de transtornos, mas refere-se a um estado de bem-estar que depende do acesso a direitos, de vínculos sociais sólidos, do sentimento de pertencimento e do reconhecimento subjetivo. Como destacam Rachédi e Legault (2019), a cultura consiste em um conjunto de significados compartilhados por um grupo, que influencia objetiva e simbolicamente a forma como seus membros pensam, sentem e

agem. Assim, discutir a saúde mental de mulheres migrantes é, também, discutir como o Estado e a sociedade lidam com a diversidade cultural, o acolhimento e a justiça social.

4.3.1 O sofrimento psíquico e o processo de luto na experiência migratória

A migração, principalmente quando forçada ou marcada por situações de vulnerabilidade, envolve não apenas o deslocamento físico entre territórios, mas também uma série de rupturas simbólicas, afetivas, culturais e sociais. Para as mulheres migrantes, essas perdas se articulam com marcadores sociais como gênero, raça, classe e condição migratória. De acordo com Faustino e Rodrigues (2016), o que pode acentuar o sofrimento psíquico e dificultar o acesso ao cuidado e ao acolhimento.

Esse sofrimento está longe de ser apenas um fenômeno individual ou patológico, devendo ser compreendido sob uma ótica social como uma reação subjetiva a condições objetivas de vidas marcadas pela exclusão, dentro de um contexto de perda de direitos e pela dificuldade de pertencer a um novo contexto. Diante dessa perspectiva, o processo migratório pode ser lido como uma experiência de luto, podendo ser considerado um luto múltiplo, como descreve Achotegui (2009), no qual o sujeito perde simultaneamente país, língua, relações, status, valores culturais e pertencimento. Em consonância com o autor esse luto é frequentemente invisibilizado, prolongado e não reconhecido socialmente, o que pode dificultar sua elaboração e gerar estados intensos de sofrimento mental, como ansiedade, depressão e sentimentos de vazio.

O luto migratório, muitas vezes vivido em silêncio, pode se intensificar quando não há espaços de acolhimento institucional, redes de apoio ou possibilidade de expressão simbólica da dor. Para muitas mulheres migrantes, o cotidiano nos países de destino é marcado pela sobrecarga emocional, instabilidade econômica, isolamento social e exigências de adaptação cultural, se deparando com outras realidades. Quando não há espaços de escuta qualificada e acesso a políticas públicas de saúde mental, esses fatores podem gerar um sofrimento psíquico crônico. Cossa (2020), ressalva que existe um lado sombrio, marcado por perdas significativas que podem colocar a pessoa imigrante ou refugiada em situação penosa, capaz de desencadear sintomas clinicamente significativos que necessitam de ajuda especializada.

Assim, reconhecer o luto e o sofrimento psíquico das mulheres migrantes ou refugiadas como fenômenos socialmente produzidos é um passo fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas de acolhimento. Sob a perspectiva

social da saúde mental, cuidar dessas mulheres implica criar condições para a reconstrução de vínculos, o reconhecimento de suas perdas e a reconfiguração de um novo pertencimento subjetivo e social, considerando a complexidade dos fatores que contribuem para um processo de luto migratório desafiador. Cossa (2020) destaca que se torna fundamental implementar intervenções que estejam adequadas às especificidades da situação vivenciada, promovendo as transformações necessárias ao enfrentamento do sofrimento. Nessa perspectiva, a interlocução entre distintas abordagens possibilita a construção de estratégias diversificadas de intervenção e acolhimento, mais sensíveis às especificidades dos sujeitos envolvidos.

5. Metodologia

A importância de escutar as experiências subjetivas: justificativa para o estudo, é nesse cenário que se insere a pesquisa desenvolvida por este trabalho, que busca compreender os desafios emocionais enfrentados por mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, com foco na percepção subjetiva de acolhimento e acesso a redes de apoio psicossocial. Diferentemente de abordagens que tratam migrantes apenas como números ou beneficiários de serviços, propomos uma escuta ativa das experiências e vivências dessas mulheres, entendendo que só assim será possível construir políticas mais justas, humanas e eficazes.

A escolha pelo formato *online* e multilíngue (português, espanhol e inglês) da pesquisa teve como objetivo ampliar o alcance geográfico e cultural da investigação, não se limitando a um único município, mas tendo como base empírica principal a cidade de Assis Chateaubriand (PR) – por sua crescente recepção de mulheres migrantes, notadamente de países latino-americanos e africanos, e pela escassez de políticas públicas sensíveis ao recorte de gênero e migração.

O esforço conjunto entre Relações Internacionais e Psicologia, presente neste artigo, parte do reconhecimento de que as respostas institucionais à migração devem ser multidimensionais, intersetoriais e interdisciplinares, incorporando saberes diversos e comprometidos com a dignidade humana. A saúde mental, nesse sentido, é não apenas uma necessidade, mas um direito – e deve ser tratada como tal em todos os níveis da ação pública e da cooperação internacional.

5.1. Análise dos dados

A pesquisa foi conduzida por meio de um questionário *online*, disponível nos idiomas português, espanhol e inglês, visando ampliar o alcance e acessibilidade para mulheres migrantes e refugiadas de diferentes origens. Ao todo, foram coletadas 20 respostas entre os meses de março e maio de 2025. A proposta do instrumento era compreender as experiências de acolhimento, saúde psicológica e acesso a redes de apoio por mulheres migrantes e refugiadas no Brasil.

A despeito da preparação linguística para três idiomas, a aplicação revelou desafios significativos na comunicação com mulheres haitianas, cuja língua predominante é o francês ou o crioulo haitiano, não contemplados na versão inicial do formulário. Esse entrave reforça a importância da consideração da pluralidade linguística nos instrumentos de pesquisa e políticas públicas.

Outro aspecto relevante observado durante a coleta diz respeito ao receio das participantes em interagir com pesquisadoras brasileiras. Foram frequentes as hesitações diante do medo de fornecer informações incorretas que pudessem acarretar consequências migratórias, como a deportação. Em alguns casos, houve resistência por parte de companheiros das participantes, preocupados com a exposição delas a desconhecidos, o que evidencia o peso das relações de poder e gênero nos contextos migratórios. Também se constatou um certo desconhecimento sobre a relevância de pesquisas acadêmicas e da saúde mental em suas trajetórias de vida, indicando lacunas informacionais e educativas nesse campo.

A seguir, são apresentados os principais resultados da pesquisa, organizados em quatro eixos analíticos, a partir das perguntas do formulário.

5.1.1 Perfil geral das participantes

As respondentes tinham entre 27 e 65 anos, sendo majoritariamente oriundas da América Latina (Colômbia, Cuba, Venezuela) e do Caribe (Haiti). O tempo de permanência no Brasil variava entre poucos meses e mais de uma década, com diferentes graus de adaptação cultural e inserção social. Algumas vieram acompanhadas por familiares enquanto outras realizaram a migração sozinhas, destacando-se, neste último caso, maior vulnerabilidade emocional e social.

6. Resultados

O instrumento de coleta de dados utilizado na pesquisa consistiu em um questionário estruturado, elaborado por meio da plataforma Google Forms. O questionário foi composto por cinco seções distintas. A primeira parte abarcou questões sociodemográficas, incluindo idade, nacionalidade, tempo de permanência no Brasil e se o processo migratório ocorreu de forma individual ou acompanhada.

Na segunda seção, foram abordadas questões relacionadas à experiência migratória e de refúgio, tais como: motivação para a migração, principais desafios enfrentados e percepção sobre o acolhimento recebido no país de destino.

A terceira parte do questionário tratou de aspectos relativos à saúde mental e ao bem-estar psicológico, com foco na percepção das participantes sobre os impactos da migração em sua saúde psíquica, acesso a serviços de saúde mental e identificação de momentos específicos de maior sofrimento emocional desde a chegada ao país.

A quarta seção buscou compreender o acesso a serviços e redes de apoio, por meio de perguntas sobre o conhecimento prévio de locais onde buscar ajuda psicológica, se já haviam recebido atendimento de organizações não governamentais ou institucionais, e quais barreiras enfrentaram para acessar tais serviços.

Por fim, a quinta seção foi composta por questões abertas, com o objetivo de coletar sugestões das participantes sobre formas de aprimorar o acolhimento psicológico de mulheres migrantes no Brasil. Foram abordadas perguntas sobre o tipo de apoio que gostariam de ter recebido, o que poderia ser feito para melhorar o atendimento psicológico e quais conselhos ofereceriam a outras mulheres que estejam chegando ao país.

6.1. Análise dos dados a partir das participantes

6.1.1 Motivações e desafios da migração

As principais motivações identificadas foram a busca por oportunidades de trabalho, melhoria na qualidade de vida e fuga de contextos de instabilidade política ou econômica. A inserção no mercado de trabalho garante a subsistência material dos imigrantes e contribui para sua estabilidade emocional. Além disso, favorece a integração social e viabiliza projetos pessoais e familiares.

Essa participação reforça o sentimento de pertencimento e de adequação às expectativas sociais (Silva e Queiroz, 2006 apud Lima *et al*., 2020).

Entre os desafios enfrentados ao chegar ao Brasil, destacam-se o idioma, o acesso ao emprego, a adaptação cultural e o racismo estrutural. Não obstante, a falta de qualificação exigida pelo mercado, o fator linguístico e o preconceito são fatores que aumentam as dificuldades para os estrangeiros (Silva, 2016, p. 207-228 apud Lima *et al*., 2020). Essas barreiras, em muitos casos, foram agravadas pela ausência de uma rede de apoio institucional estruturada.

6.1.2 Impactos psicológicos e acesso a serviços

Mais da metade das participantes relataram impactos significativos em sua saúde mental, como sentimentos de solidão, ansiedade e desamparo. Ainda assim, a maioria não teve acesso a serviços especializados de saúde psicológica. Entre os motivos citados para a não busca ou não continuidade do atendimento estão: desconhecimento sobre os locais de atendimento, barreiras linguísticas, ausência de profissionais preparados para lidar com demandas migratórias e receios relacionados à exposição pessoal. Embora o acesso ao SUS seja garantido a todos, para Lima *et al*. (2020) independentemente da situação trabalhista, imigrantes frequentemente enfrentam dificuldades devido à barreira linguística e à falta de preparo dos serviços de saúde para atender adequadamente essa população.

6.1.3 Redes de apoio e sugestões

Quando questionadas sobre redes de apoio, muitas afirmaram não ter recebido suporte emocional de organizações ou indivíduos. Algumas indicaram o apoio de igrejas, movimentos sociais ou abrigos temporários. Rosa *et al*. (2023) ressalva que a efetividade dessa rede se evidencia nas respostas que indicam uma diminuição considerável de sintomas, como depressão e sensação de desamparo.

Como sugestões para melhorar o acolhimento psicológico, destacaram-se a criação de políticas públicas específicas, ampliação do acesso a psicólogos bilíngues, campanhas de conscientização sobre saúde mental e maior acolhimento institucional.

7. Conclusão

Este estudo buscou compreender, sob uma perspectiva interseccional, os desafios enfrentados por mulheres migrantes e refugiadas no Brasil, com

foco na saúde mental, acolhimento e acesso a redes de apoio. A partir de uma análise que articula os campos das Relações Internacionais (RI) e Psicologia, evidenciou-se que os processos migratórios femininos estão profundamente marcados por vulnerabilidades múltiplas – gênero, nacionalidade, raça, condição socioeconômica e status migratório.

A pesquisa empírica, realizada com mulheres com diferentes nacionalidades residentes no Brasil, revelou padrões que reforçam os achados teóricos e apontam para lacunas persistentes nas políticas públicas e nos serviços de atenção psicossocial. Observou-se que o acolhimento institucional ainda é insuficiente e, muitas vezes, desarticulado das reais necessidades das migrantes, sobretudo no que se refere à saúde mental, tema frequentemente negligenciado no debate sobre integração e refúgio.

Além das barreiras linguísticas e culturais, o receio de serem mal interpretadas por autoridades, a falta de informação sobre seus direitos e o medo de represálias por parte de familiares ou instituições figuram como fatores que dificultam a participação dessas mulheres em estudos e no uso de serviços de apoio. As razões identificadas podem estar relacionadas às barreiras no acesso e à dificuldade de estabelecimento de vínculo nos serviços oferecidos pelos centros de Atenção Primária à Saúde (Cavalcante Neto e Oliveira, 2022). Esses aspectos, relatados no decorrer da coleta de dados, evidenciam como o acolhimento não pode ser pensado apenas como acesso físico a serviços, mas como uma construção contínua de confiança, pertencimento e respeito à dignidade dessas mulheres.

Conclui-se, portanto, que a integração plena de mulheres migrantes e refugiadas requer políticas públicas que considerem suas especificidades de forma intersetorial e culturalmente sensível. A promoção da saúde mental nesse contexto não deve ser compreendida apenas como atendimento clínico, mas como parte de uma política de acolhimento mais ampla, articulada entre os níveis local, nacional e internacional. Espera se que os resultados aqui apresentados possam contribuir para o fortalecimento de estratégias públicas e comunitárias voltadas à proteção, escuta e empoderamento dessas mulheres, reconhecendo suas trajetórias e potencialidades em um processo de acolhimento verdadeiramente humanizado, visto que o Brasil atualmente é um grande centro de acolhida desse público na América Latina.

Um dos principais desafios encontrados durante a realização desta pesquisa foi a baixa adesão da participação das migrantes e refugiadas na realização do questionário. Considere-se que essas limitações se devem, em parte, a barreiras alternativas à própria condição, como dificuldades de interação social e possíveis preconceitos em relação à sua nacionalidade, bem como a

sua barreira linguística. Embora essa limitação tenha restringido o escopo do estudo, ela reforça a importância de desenvolver estratégias futuras para melhorar o engajamento dessas migrantes e refugiadas em intervenções sociais, o envolvimento de redes de apoio e o trabalho colaborativo com familiares e profissionais de saúde mental.

Assim, autorizamos que as limitações aqui expostas não apenas restrinjam algumas das análises, mas também que possam ser usadas como base teórica e metodológica para o desenvolvimento de futuras práticas sociais e de acolhimento.

Referências

ACHOTEGUI, Joseba. Migração e saúde mental: a síndrome do imigrante com estresse crônico e múltiplo (síndrome de Ulisses). *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 17, n. 33, p. 29-54, 2009.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Pacto Global sobre Refugiados*. Genebra: ONU, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 20 ago. 1980.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 23 jul. 1997.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2017.

CAVALCANTE NETO, Antônio Soares; OLIVEIRA, Maria Aparecida Claudino de Oliveira Cortez. Health of Venezuelan Immigrants: Scoping Review. *Ciência, Cuidado e Saúde*, Maringá, v. 20, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CiencCuidSaude/article/view/56000>. Acesso em: 8 jun. 2025.

COSSA, Euclides Roberto Carlos. Luto migratório em pessoas refugiadas: entre a saúde mental e a intervenção psicossocial. *Revista Revise, Psicologia e Educação*, v. 6, Fluxo Contínuo, p. 275-302, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Sheila/Downloads/juliocesar,+Final+1872.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

FAUSTINO, J. A.; RODRIGUES, J. S. Saúde mental e migrações: sofrimento e cuidado em contextos de vulnerabilidade social. *Estudos de Psicologia* (Campinas), v. 33, n. 4, p. 667-676, 2016.

FERREIRA, Daniela Silva; *et al*. Saúde mental de imigrantes em situação de vulnerabilidade no Brasil: desafios e possibilidades de cuidado. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v. 25, 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Perfil sociodemográfico das mulheres imigrantes no Brasil*. Brasília: IPEA, 2021.

MAHLER, Sarah J.; PESSAR, Patricia R. Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery toward the Core of Migration Studies. *International Migration Review*, v. 40, n. 1, p. 27-63, 2006.

LIMA, Manuella Rodrigues de Almeida; SOUZA, Marta Rovery de; NUNES, Fernanda Costa. Repercussões dos determinantes sociais na saúde mental das migrantes haitianas em Goiás. *Revista do NUFEN*, v. 12, n. 3, p. 53-70, 2020. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175- 25912020000100002>. Acesso em: 8 jun. 2025.

ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 1951. ONU. *Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados*. Nova York, 1967.

ONU. *Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular*. Nova York: Assembleia Geral da ONU, 2018.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Relatório sobre saúde mental de migrantes e refugiados*. Genebra: OMS, 2020.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE; SJMR – Serviço Jesuíta a Migrantes e Refugiados. *Cartilha sobre Saúde Mental e Migração*. Brasília: OPAS/SJMR, 2020.

PIPER, Nicola. *Gender and Migration*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Geneva, 2005.

RACHÉDI, Lilyane; LEGAULT, Gegault. Culturas e identidades em movimento: migrantes em contextos multiculturais. In: RACHÉDI, L.; LEGAULT, G. *Saúde mental de imigrantes e refugiados*: práticas e políticas de acolhimento. São Paulo: Hucitec, 2019.

SAWAIA, Bader Burihan. *As artimanhas da exclusão*: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 1999.

ROSA, Marcela Possato Corres da; MARFRINI, Gisele Cristina; SOUZA, Janaína Medeiros de; HOFFMANN, Ana Cristina Oliveira da Silva; NITSCHKE, Rosane Goncalves, HEIDEMANN, Teresinha Schülter Buss, CARAVACA-MORERA, Jaime Alonso. Redes de apoio social e fase do ciclo vital de famílias imigrantes venezuelanas. *Rev Bras Enferm*, v. 79, n. Suppl 2, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034- 7167-2022-0790pt>. Acesso em: 25 maio 2025.

SJMR – SERVIÇO JESUÍTA A MIGRANTES E REFUGIADOS. Atuação nacional e projetos de acolhimento. Disponível em: <https://sjmrbrasil.org>. Acesso em: 1º jun. 2025.

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

FUNAG

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: offset 80g/m2

ISSN 2359-5280

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES